

西ドイツ農地整備法制の研究 (八)

田 山 輝 明

第一部 ドイツ耕地整理法制の生成と展開

第一章 序

第二章 近世ドイツの耕地整理法制（以上五八卷四号）

第三章 一九世紀における耕地整理法の生成

第一節 プロイセンにおける耕地整理法の生成（以上六〇卷一号）

第二節 バイエرنにおける耕地整理法の生成（以上六〇卷二号）

第三節 ヴュルテンベルクにおける耕地整理法の生成（以上六〇卷三号）

第四節 バーデンにおける耕地整理法の生成（以上六〇卷四号）

西ドイツ農地整備法制の研究 (八)

第五節 ヘッセンにおける耕地整理法の生成（以上六一卷二号）

第六節 シュレスヴィヒ・ホルシュタインにおける耕地整理法の生成

第七節 ハノーファーにおける耕地整理法の生成（以上六一卷三・四合併号）

第八節 ザクセンにおける耕地整理法の生成

第四章 二〇世紀における耕地整理法制の展開

第一節 各邦における耕地整理法の展開

一 ドイツ帝国の成立と各邦の再編成

二 各邦の立法の適用範囲

三 プロイセン耕地整理法制の展開

四 バイエرن耕地整理法制の展開

五 その他の諸邦における耕地整理法制の展

制の展開

開

七 小括

六 ナチス政権下における各邦の耕地整理法

第八節 ザクセンにおける耕地整理法の生成

一 ザクセン王国と農地の状況

一九世紀初頭におけるザクセン王国は、ドイツ連邦（一八一五年成立⁽¹⁾）の構成国であり、領土面積一万五千平方キロメートル、人口一八万人の小国であったが（オーストリア帝国の約十分の一）、連邦議会においては主要大国と同じく四票を与えられていた。⁽²⁾ 現在においても著名な都市としてはライプツヒ、ドレスデン（いずれも東ドイツ）をあげることができる。

一八八三年の統計によれば、右の総国土のうち約四、一〇〇平方キロメートル（二七・四パーセント）が森林であり、一〇、二〇〇平方キロメートル（六八・四パーセント）が農地であった。農地の内訳は以下の通りであった。

耕地七八・一三パーセント、菜園三・二九パーセント、草地一七・〇五パーセント、放牧地一・四四パーセント、ブドー畑〇・一パーセントとなっていた。⁽³⁾

右の点を農家経営の規模との関連でみるならば次の表の通りである（一八八二年）。

ザクセン王国は、村落形態の観点からみるならば、東部のシュレジェン地方（プロイセン）に近い地域では、新し

階層別経営戸数と農地面積の割合（パーセント）

ヘクタール	1 未満	1—5	5—10	10—50	50—100	100以上
経営戸数	49.1	26.6	9.2	14.3	0.4	0.4
農地面積	3.0	12.6	12.9	51.7	5.5	14.1

出典：Schlitte, B., a. a. O., S. 1088.

い散居村形態が支配的であり、村落の名前の末尾に…heim, …au, …dorf が付くことが多いとされ、他の地方では、集落形態をとっており、沿革的にはスラブ系ヴンデ族の集落であるとされており、名称の末尾に…itz, …witz が付くことが多いとされている。⁽⁴⁾

二 地片譲渡制限令

一九世紀後半のザクセンにおいて、耕地の分散化が著しく進行していないのは、一八四三年一月三〇日付の地片の分割に関する法律に依拠する所が大であると言われている。⁽⁵⁾

同法の原則は次のようなものであった。

(i) 騎士領や世襲領地 Ritter oder sonst zu Leihgehenden Gute の譲渡は、建物を除外した土地に課されている課税単位 Steuer = Einheit の三分の二が農場に残されるような限度でのみ、許される（一条）。

(ii) 農村内に存在し、一団地と見られている地片群は、その一部の譲渡に際しては一定の制限に服する。ただし、都市やゲマインデの所有に属する地片は、この限りではない（二条）。すなわち一団地とみられる地片の譲渡は原則として課税単位の三分の一の限度で許されていたにすぎない（三条）。

(iii) 右の原則の例外とされるのは、次のような地片譲渡である。ブドー畑、その譲渡が

課税單位の八分の一未満であるような地片、園芸目的の地片、公的目的のための地片、新住居建設のための地片、営業ないし工場用地、草地への引水用地その他の経営用地。

(二) 右の諸規定による規制を原則とするが、官庁は、個々の場合に特例を認める権限を与えられていた。

以上のような地片譲渡に関する制限が存在する一方で、ローマ法を範として分割相続の考えに立った民法典（一八六三年）が存在していたために、さらに伝統的要因も加わって、農場の多くは、一定の隠居分（通常は住居と終身年金）を留保して、適切な評価額で、一人の相続人に移譲された。この場合の後継者の選択に当っては、その者自身の農業への適性と並んで、結婚相手の持参金の額が問題にされたという。この現金が農場相続から排除された共同相続人への補償の資金となったからである。⁽⁶⁾

(1) ザクセン王国は、このときプロイセンに、従来の領土の北半分を割譲している。そして一九一八年一月には自由国家 *Freistaat* となった。

(2) 林健太郎ドイツ史（新版）二四二頁。

(3) Schitte, B., a. a. O., S. 1086.

(4) Schitte, B., a. a. O., S. 1088.

(5) Schitte, B., a. a. O., S. 1093.

(6) Schitte, B., a. a. O., S. 1094 f.

三 共同地分割令

ザクセン地方においても、旧来からの土地所有者や一定の有資格者（司祭や教師）は、部落 *Algemeinde* の構成員として認められ、旧来から一定の土地の利用権（一定の義務を伴なう）が認められていた。

一八三二年三月一七日の法律は、右のような共同地を、個々の権利者の申請により分割しうるための途を開いた。翌年にはさらにそのための業務手続規定が定められた。⁽¹⁾

すでに、プロイセンの共同地分割令の歴史を検討したさいに明らかにしたように、ザクセン地方においても、地片集団化の目的のために右の共同地分割令の規定が適用された。⁽²⁾

各種の地役権も、一八三二年の共同地分割令によって、償却された（二五年以内）。

四 耕地整理令（一八三四年）

ザクセン王国において初めて耕地整理に関する独自の法律が制定されたのは、一八三四年であった。

(i) 右の法律によれば、独自の事業として耕地整理事業を実施しうるためには、次のような要件が必要であるとき⁽⁴⁾れていた。

- (a) 地片の集団化 *Grundstücks = Zusammenlegung* のために共同放牧権 *gemeinschaftliche Trift = und Hütungsdienbarkeit* の全部または一部の廃止が必要とされる場合（この場合には参加者の単純過半数の賛成でよい）。
- (b) 事業地域に存在する分散地の数と面積の点で、土地所有者の三分の二以上の者が事業の申請に賛成している場合（三条）。

(4) 右のような要件を充足して開始された事業であっても、特別委員会 *Spezialkommission* が、提出された異議を重要であると判断する場合には、これを中止することができた（一二条）。

(5) しかし、自己の所有地片を交換計画 *Austauschplan* に含めてもらいたいと希望する申請者は、その地片の状態で面積について文書で申し出なければならないとされていたため、これが事業を推進してゆくうえでの大きな障害となっていたとされている⁽⁵⁾。

一八五一年からは、一定の資格を有する委員 *Kommissare* の活躍により、特別多数を要する実施要件にもかかわらず、耕地整理事業は活発になった。しかしながら、事業の促進にとっては、反対者に対する強制手段を強化することなしには、これ以上の進展は望めないということも同時に明らかとなった。⁽⁶⁾

- (1) Schütte, B., a. a. O., S. 1095. なお、本法について、次の文献が詳し。Teuthorn, K. G. I., Das sächsische Gesetz über Ablösungen und Gemeinheitsteilungen vom 17. März 1832, Leipzig 1904 (Diss.)
- (2) Schütte, B., a. a. O., S. 1097.
- (3) Gesetz über Grundstücks-Zusammenlegung vom 14. Juni 1834 (Gesetz=Sammlung S. 141)
- (4) Schütte, B., a. a. O., S. 1097.
- (5) Scharnberg, H. H., a. a. O., S. 46.
- (6) Scharnberg, H. H., a. a. O., S. 46.

五 耕地整理令（一八六一年）

一八三四年法⁽¹⁾の右のような欠陥を是正するために、一八六一年七月二三日付で同名の耕地整理令が制定された⁽²⁾。その立法の背景からも明らかのように改正のねらいは事業開始要件の緩和であつた⁽³⁾。

1 本法の内容と構成

(i) 事業開始要件

地片の所有者は、次の二つの場合には、耕地整理事業に参加しなければならない(二条)。

(a) 事業区域内の地片所有者の過半数(頭数と所有地面積)が事業申請に賛成している場合。

(b) 共同放牧団体 *Koppelhütungsverband* の廃止のために、耕地整理事業が必要である場合、または囲繞地のため他人の土地の通過を必要としている地片に進入路を開設するために耕地整理事業が必要である場合。

右の(a)の要件の充足については、その計算方法が定められていた。すなわち、頭数と所有地面積の計算にさいしては、各所有者の分散地 *Parzelle* の総数に総面積を乗じたもの⁽⁴⁾をもつて基準数とし、過半数を判断した(三条)。

前述第二条(b)の場合には、他の事業の実施との関連で耕地整理事業が実施されたから、そこで掲げられている目的達成のために耕地整理事業 *Zusammenlegung der Grundstücke* が必要である場合に限り、各参加者に申請権が与えられていた(四条)。

(ii) 事業強制の対象地

耕地整理事業を強制的に実施しうる土地は、その地目により限定されていた。まず、①畑地、②草地、③放牧地 *Leiden und Änger* については強制的実施が認められていたが、主として苗木または果樹の栽培を目的とする土地

については、これらを事業実施区域に編入することなしには、前述の三種の土地の整理事業が合目的に実施できない場合に限って認められていた。⁽⁵⁾

まとまりをもった平たん地については、前述二条(b)の場合には、事業目的の達成にとって必要であるときにのみ、同条(a)の場合には原則として任意であるが、耕地整理事業にとってその土地が必要である場合には強制的に編入されることになっていた(六条)。

(ハ) 建物の移転

地区内のいずれかの参加者の建物を移転する以外に、耕地整理事業の妥当な実施が不可能であるという場合には、特別委員会 *Special-Commission* は、関係者の合意形成のために努力すべきものとされていた。合意の内容は、移転する者を除く参加者によって、各人の利益割合に従った金銭補償、建築資材、運搬、労力補助と引き換えに外住策 *Ausbau* が実施されるというものであった。⁽⁶⁾

(ニ) 再整理申請不許可の保障

全耕地または草地在事業に編入された場合には、他の事業申請により再度事業に編入されることのないことが、事業計画書において確認されることになっていた⁽⁷⁾(三五条)。

(ホ) 費用

耕地整理事業の実施費用は、原則として、各参加者が各自の参加地片の純収益の、全参加地片の純収益に対する割合に従って、負担することとされていた。事業申請にあたって関係者の意向調査をした結果、結局、事業を実施しな

いことと決定した場合には、その費用は意向調査を実施した者の負担とされていた(四一条)。もっとも、後に事業が実施される場合には、前回の費用も総費用に含まれることになって⁽⁸⁾いた。

(ハ) その他

耕地整理事業自体に関することではないが、化石が出土した場合、隣接集落の地片の処理、境界の調整についても規定がおかれており(七条―二一条)、また多数決に瑕疵が存在した場合や個々の参加者から異議申立がなされた場合の委員会の裁量権などについても規定されていた(二二条)。

2 施行令

一八六九年には、本法の施行令が公布された。同令は、法律上有効な形式のもとの最も簡単に割安な手続により地片の交換を促進し、それによって地片の整理 *Arrondierung der Grundstücke* を促進しようとするものであった。測量技師の協力によって作成された交換書類の内容を実現する権限は裁判所に与えられており、裁判所が調停案 *Resee* を作成し総務委員会がこれを確認することになって⁽⁹⁾いた。

このようにして、本格的な耕地整理(農道・水路の整備を伴う)ではなく、交換分合的な簡易な手続が認められたところ、これが農民の間では大変評判が良くしばしば適用され、⁽¹⁰⁾各利害関係人には一定の利益を与えたが、また反面において体系性のない(農道整備などの観点の欠落した)交換計画は、全体としてみるならば大きな不利益をもたらしたことは否定できないとされている。

さらにこの簡易な手続には、地片の評価手続が欠けていたことや交換後の地片に従来通りの地役権が存続していた

ことも、大きな欠陥として指摘されていた。⁽¹¹⁾

- (1) 一八〇〇年代の中頃のザクセンにおいては、耕地整理事業に関連する主要な法律として、次のようなものが制定されていた (Schitte, B., a. a. O., S. 1101)。^{職務訓令付地租調整法（一八三八年三月三〇日）}、^{地片分割制限令（一八四三年一月三〇—前送）}、^{水路変更・灌漑排水施設法（一八五五年八月一日）}、^{農村整備・地代銀行法（一八六一年一月二六日）}、^{農道建設法（一八七〇年二月二〇日）}。
- (2) Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke vom 23. Juli 1861 (Gesetz=u. Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen S. 117)。
- (3) Schitte, B., a. a. O., S. 1097 f.
- (4) 例えば A という農民が分散地一〇を所有しており、各分散地が一エーカーであれば $10 \times 10 = 100$ という計算であったと ¹²⁶ (Über Grundstückenzusammenlegungen in Königreich Sachsen. Denkschrift für die landwirtschaftliche Landesausstellung in Zwickau im Jahre 1882, Dresden, S. 6)。
- (5) Schitte, B., a. a. O., S. 1098.
- (6) Schitte, B., a. a. O., S. 1099.
- (7) Schitte, B., a. a. O., S. 1099.
- (8) Schitte, B., a. a. O., S. 1099 f.
- (9) Schitte, B., a. a. O., S. 1100.
- (10) 交換分合的手続と通常手続との割合は、申請件数として一〇対一であったとされている (Schitte, B., a. a. O., S. 1100)。
- (11) Schitte, B., a. a. O., S. 1100.

年代別耕地整理実績表

年 代	件 数
1850年まで	263
1851—55	124
1856—60	138
1861—65	111
1866—70	75
1871—75	44
1876—80	37
1881—84	41
計	833

出典：Schlitte, B., a. a. O., S. 1122.

ザクセン王国における耕地整理の成果は、別表の通りである。この数字からみる限り、一八六一年法の制定を経て耕地整理事業がますます盛んになったといふことはできないだろう。当時の文献においても、事業内容の分析を通して、耕地整理事業への関心には大きな地域差が存することを指摘している。⁽¹⁾ 地域差を示す数字は、資料によって異なるが、ライプツィヒ行政区五〇（五四・三）⁽²⁾ パーセント、ドレスデン行政区が一八・三七（二〇・七）パーセント、バウツェン行政区が四・九二（二・二）パーセント、ツヴィカウ行政区が〇・二二（〇）パーセントであった（一八八四年現在）。

農地保有の形態が耕地整理を緊急に必要とする場合とそうでない場合、農地への抵当権の設定が事業の障害となっていた場合などもあったようであるが、ツヴィカウ行政区の場合には、山岳地帯が多く、耕地の絶対量が不足していたため、そのことが耕地整理事業の主要な障害であったとされている。⁽³⁾

しかし、一般的には、事業実施率の右のような低さは、耕地整理事業に対する農民の認識の低さにあるとの考えが支配的であった。当時出版された「覚書」においては、それを克服するために、次のような耕地整理事業の利点を指摘している。⁽⁴⁾

- ① 保有地の集団化、② 保有地の近距離化、③ 労働の簡易化・容易化、④ 耕作費用の低廉化、⑤ 圃場の監視の容易化、⑥ 耕地面積の増大（農道整備などによる）、⑦ 収益の

安定化、⑧排水の改善、⑨境界紛争の回避、⑩農道など共同施設による便益など。

こうした啓蒙活動によってどの程度の成果が生まれたかは、資料不足のため確認できないが、ザクセン王国（自由国家）は、一八六一年法以後、大きな法制度改革を行っていないことは確認⁽⁵⁾しうることであるから、その点から推測するに、一九三七年の帝国耕地整理令の成立まで、本稿で述べた状況に大きな変化はなかったものと思われる。

- (1) über Grundstückenzusammenlegungen im Königreich Sachsen. — Denkschrift für die landwirtschaftliche Landesausstellung im Zwickau im Jahre 1882, Dresden, S. 1 f. (ズィ「覚書」の略称)
- (2) 数字は(1)の資料により、()内の数字は「Schitte, B., a. a. O., S. 1123. 以下」。
- (3) 前掲「覚書」四頁。
- (4) 前掲「覚書」九頁以下。
- (5) Deck, H., Die Entwicklung der Grundstückszusammenlegung seit der Stein-Hardenberg'schen Reform, 1939, S. 51.

第四章 二〇世紀における耕地整理法の展開

第一節 各邦における耕地整理法の展開

一 ドイツ帝国の成立と各邦の再編成

一九世紀中頃から領土問題の火種となっていたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン問題は、一八六三年の、デンマーク王によるホルシュタイン併合問題に端を発して、プロイセン・オーストリアの共同出兵にまで発展し、結局、シュレスヴィヒ、ホルシュタイン両公国は、デンマークから解放された。しかし、独立は認められず、シュレスヴィヒはプロイセンの、ホルシュタインはオーストリアの分割統治下に置かれた。その後、ドイツ連邦内におけるプロイセンとオーストリアの対立はさらに激化し、一八六六年には、国民議会設立問題をめぐって対立は決定的となり、プロイセンはドイツ連邦から脱退し、オーストリアを中心としたドイツ連邦と戦い、ハノーファー、ヘッセン、ザクセン等を制圧し、オーストリア軍をも大破した。

しかしプロイセンの宰相ビスマルクは、ナポレオン三世の干渉を封じるため、オーストリアと講和条約を締結し、ハノーファー、ヘッセン等を併合し、マイン河以北の盟主となった（北ドイツ連邦）。しかも、南ドイツのバイエルン、ヴュルテンベルク、バーデン、ヘッセン・ダルムシュタットとも攻守同盟を結ぶことによって、全ドイツの覇権

を握った。

この間、ドイツとフランスの間の利害の対立も激化し、オーストリア、イタリアとの間で三国同盟を結ぼうとするナポレオン三世の企図に危機を感じていたビスマルクは、ホーエンツォレルン家の王子のスペイン王即位問題に対するナポレオン三世の妨害を利用して、国民世論を対仏戦争に導いた。

プロイセン・フランス戦争は、結局、プロイセンの大勝利に終り、その余勢を借りて、南ドイツの四国を北ドイツ連邦に加盟させ、ベルサイユ宮殿において、プロイセン王によるドイツ皇帝戴冠式が実施されたのである。⁽¹⁾

二 各邦の立法の適用範囲

ドイツ帝国が成立したとはいえ、憲法で帝国に立法権が認められた事項を除けば、立法権は各邦に帰属していたが、北ドイツはほとんどプロイセンに統一されていたから、この頃の独自の立法としては、ほかに、バイエルン、ヴェルテンベルク、バーデンにおけるものが主要なものであった。

そこで本章では、まず、ドイツの中心となっていたプロイセンにおける耕地整理法の成立を検討し、さらに重要事項について他邦の立法動向を検討することとする。

一九二〇年の時点でプロイセンの領域において存在していた耕地整理令は、後述のプロイセン耕地整理法（一九二〇年）の理由書によれば、各地域の主要法令に限っても次の通りである。⁽²⁾

(イ) 旧プロイセン 共同地分割令（一八二二年）とその後の改正・補充法令（拙稿「西ドイツ農地整備法制の研究」）

本誌六〇巻一号一頁以下）。

(d) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン 地役権の償却、共同地の分割ならびに地片集団化に関する法律（一八七六年）。

(e) ハノーファー 地片集団化法（一八四二年）とその後の改正法令（以上、(d)については、拙稿(4)本誌六一卷三・四合併号三三頁以下）。

(二) 大行政区カッセル（旧ヘッセン選帝侯国） 地役権の償却、共同地の分割および地片集団化に関する法律（一八六七年）。

(b) 大行政区ヴィースバーデン（旧ナッサウ公爵領の一部） 耕地整理令（一八六七年）(三)、(d)以上については、拙稿(4)、本誌六一卷二号二〇頁以下）。

(c) ライン州 エーレンブライトシュタインの耕地整理令（一八六九年）。

(d) ホーエンツォレルン 地片集団化、地役権の償却および共同地分割令（一八八五年）。

(f) ノイフォアボンメルンとリュエゲン 耕地整理に関する正規の法令は存在しなかった。当時、一七七五年の旧スウェーデンの耕地整理法がまだ効力を有していた。

(1) 以上、ドイツの一般情勢については林健太郎編・ドイツ史（新版）二八〇頁以下参照。

(2) Sammlung der Drucksachen der verfassungsgebenden Preussischen Landesversammlung, Tagung 1919/21 Bd. 5, Nr. 1723 S. 9f.

三 プロイセン耕地整理法制の展開

1 第一次大戦後のドイツの情勢

(イ) 当時の状況を知るには、一九一九年三月二五日付で、プロイセン農林大臣がラント議會議長あてに提出した「プロイセンにおける内地植民と荒地開墾 *Besiedlung und Ödlandskultur* の緊急着手に関する覚書」が参考になる。その冒頭で、同大臣は農業生産に関して次のように述べている。

「農業生産の向上は、我々の明日にとって最も緊急で最も重要な課題である。それを解決することこそが、我民族にとって必要な食糧と我経済の豊かな再建とを保証してくれる。従って、我々は、我経済をあらゆる手段を用いて可能な限り高い発展段階に引き上げるよう努力しなければならない。これを達成することによってのみ、我々は国民の食糧問題の領域において外国から独立することが可能となり、かつ貴重な民族同胞の国外流出を阻止しないし制限することができであろう。我國の工業は、講和条約締結後の最初の数年には、わずかな輸出の可能性しか有しておらず、しかもそれは主として国内市場向けられているから、輸入は外為相場の向上のために、どうしても必要な原料に限定されなければならない。したがって、我祖国の食糧自給は、我民族の死活問題となっているのである。⁽¹⁾」

(ロ) プロイセン耕地整理法⁽²⁾（一九二〇年）が制定された時期は、改めて指摘するまでもなく、敗戦を契機とする「十一月革命」（二八・一八年）に引き続いてワイマル憲法が制定された時期である。本法の制定をこのような情勢との関連で考えてみると、二つの重要な点を指摘することができるだろう。第一に戦争、敗戦による生産力の低下、とりわけ農業生産力の低下という問題である。戦争による農地の荒廃に加えて難民、復員者等による人口の社会的増加に

よって深刻な食糧難が発生した。その意味で食糧の増産は至上命令であつた。第二に、本法によつて土地所有権が制限を受けることがあつても、こうした所有権に対する社会的制限を受け入れるだけの法的状況が生まれていたということも無視しえない点であらう。本法の提案理由⁽³⁾によつてこれらの点を確認しておこう。

「一九一九年三月一九日のプロイセンにおける内地植民と荒地開墾の緊急着手に関する覚書においてもすでに指摘されているように、農業生産の向上は近い将来における最も緊急で最も重要な課題である。『土地の耕作および充分な利用は土地所有者の社会に対する義務である』（一九一九年八月一日のドイツライヒ憲法一五五条三項（ライヒ法律官報一三八三頁））。今まさに我々の時代の中でも最も困難な時であるが故に、我祖国の土地から最高の収穫を得ることが必要である。しかしそのためには、保有者の不動産が、分散したり他の者の土地と交叉して存在しておらず、経済的に結合されて存在していることが必要である。西部諸州 *Provinzen* の農地整理局と農業會議所の見解はつぎの点で一致している。すなわち、旧来からの土地の分散化が耕地整理によつて除去されるか極度に減少させられた町村や、立派な道路網や排水網が開発された町村では、いまだに耕地整理手続が実施されていない町村と比べて増収をもたらすし、とくに耕作と収穫はより迅速に、より簡易になされるようになったという点において。自己の不動産をできるだけ充分に利用し尽くすという義務を全うしない土地保有者を強制しうるためには、何らかの方法で耕地整理を実現するための法律的根本が創造されなければならない。これに加えてさらに、最近においては小規模保有者が隣接する大規模土地所有者から土地を買い足して自己の農場 *Selle* の規模を拡大しようとする希望がますます強くなつてきている。しかしこれが合目的に実現されるためには新たに取得される土地が旧保有地と経済的に結合されていなければならない。

ないのである。」

ここで述べられているような耕地整理の必要性はプロイセン西部地方においてとくに強かったようである。それは東部地方では共同地の分割がかなり徹底して行なわれたためであろうと思われる。

2 本法の特徴と沿革

本法の特徴を法制度的な観点からみるならば、プロイセン邦 Staat にとって初めての統一耕地整理法であったという点に求めることができるだろう。これは耕地整理の手法が地域農業の発展のための手段から、邦の政策とりわけ食糧増産政策上の観点から重視されたためであろうと思われる。この点は法律の内容にも反映している。すなわち、邦の政策として実施するのであれば、事業のイニシアティブは邦政府が把握していなければならないことになるから、事業開始に関する申請主義を止め、職権主義を導入した。これはプロイセン内の耕地整理法史においても初めてのことであった（一条、四条）。

当時の法制のもとでは、耕地整理を実施するには、常に利害関係人の申請が必要とされ、職権による導入は認められていなかった。その唯一の例外とされていたのは、一九〇五年八月一二日付のオーデル河中・上流の洪水・堤防・排水路関係規制法⁽⁴⁾に含まれている関連法規のみであった。この法律は、しかし小さな地域についてのみ適用されるものであったから全体にとっては重要なものではなかった。こうした状況のもとでは、耕地整理事業の申請は極めて不規則にしかなされなかった。ある時は耕地整理局のスタッフの能力を越える数の申請がなされたかと思うと、ある時は、明らかに耕地整理の必要性が存在しているにもかかわらず、それがもたらす利益についての理解が不十分であっ

たり、事業反対者の敵意にさらされることを望まなかったりして、申請がほとんどなされないという事態も生じていた。こうした弊害を除去するために、利害関係人の申請がなくても、管轄官庁の職権で手続を導入することができるようにし、かつプロイセン全体の法的統一を実施したのであった。⁽⁵⁾

このように、申請主義から職権主義への転換を実現するにさいして、例外的法規とされていたオーデル河洪水等規制法を範としたということは、耕地整理法の制定理由書においても述べられている。そこでこの点の理解に必要な限度で、右規制法について検討しておこう。

この法律は、オーデル河流域の洪水・堤防・排水路の状態を規制するために、オーストリア国境からボンメルン州の境界までの間について計画を策定して実施することを目的として成立した法律であった。費用の総額も六千万マルクを超えてはならないものと定められていた(一条)。シュレジェン長官府に設置されたオーデル河委員会が専門家の協力のもとで総合計画を策定し、所定の手続を経て計画が確定すると、これを実行に移すために個別作業ごとの特別計画が策定された。この特別計画は、州の委員会と州長官の意見を聴いた後に確定された。この事業に要する費用は、個々の公的団体 *öffentliche Verbände und Korporationen* に利益をもたらす施策については、これらの団体が受ける利益の割合に従って(同法七条一号)、洪水等の規制による一般的利益のために必要となった施策については、邦と州とが負担することになっていた(同条二号)(ただし各団体等に求償する可能性が残されていた)。邦と州の負担割合は四対一とされていた(同法七条二項)。

既存の堤防の改修、村落の周囲を堤防で囲む工事、その他洪水予防工事、さらにはこれらの工事を実施するために

関係土地所有者がいかなる範圍において土地所有權の収用または制限 *Entziehung oder Beschränkung von Grundeigentum* に忍従しなければならないか、という点については、行政区委員会 *Bezirksausschuß* が決定することになっていた。郡長 *Regierungspräsident* も申請權を有していたが（八条一項）、利害關係人の申請權や同意權は規定されていなかった。利害關係人は、右の決定の前に、必要があれば、公告の後に意見を聴されることになっていた。

このように必要な施策の実施によって土地所有者等の利益が著しい影響を受ける場合には、特別計画の確定だけではなく、さらに当該行政区委員会の決定が必要とされていたが、個々の利害關係人の同意は不要であった。プロイセン水法（一八四八年）では、従来から水防工事のために必要である場合には、水防局長 *Deichhauptmann* が土地所有權の強制譲渡ないし利用制限 *Abtretung oder Einschränkung von Grundeigentum* の範圍を決定すること⁽⁶⁾ができることになっていたが、本法の行政区委員会の決定が右の局長決定に相当するものとされていた。

さらに従来、基本的には別個のものとされていた集団化 *Zusammenlegung* と土地改良 *Bodenverbesserung* とが結合された（二五条）という点も見逃せない点である。

本法はプロイセンにとつての統一法であるから、本法の規定に反する規定はすべて廃止され、耕地整理については以後もっぱら本法が適用されることになった。従来から行われてきた地役權や共同地の廃止は、耕地整理を伴わなくとも合理的に実施しうる場合にのみ可能なものとされた（二五条）。

(1) Sammlung der Drucksachen der verfassungsgebenden Preussischen Landesversammlung, Tagung 1912/21, Bd. 1 Nr. 129 S. 1

右の覚書は、続けて次の諸点を指摘している。当分の間、工業分野は戦争の被害から立ち直ることは困難であるし、大農経営も出稼ぎ労働者を確保することは困難である。第一に、こうした状況下では、速かにかかる事態に適した土地所有の配分、すなわち大・中・小農の適切な混合を実現すべきである。そのために一九一九年一月二九日付の農業的内地植民の創設のためのライヒ命令が制定されている。同令はプロイセン法に範を求めて公益内地植民事業 *gemeinnützige Siedlungsunternehmung* を採り入れている。第二に、一〇〇年も前に設けられた調停分割官庁 *Auseinandersetzungsbehörde* を実情に合うように改革すべきである。すなわちこの官庁が内地植民をも管轄すべきである。第三に最も効果的な施策は、湿地および荒地の開拓である。これは食糧増産に直結する施策であるから直ちに着手すべきである。一九一四年と一九一五年のプロイセンの同種の立法を範とすべきである。第四に私有の森林地 *Privatwaldungen* を國家の監督のもとに置くべきである。以上四つの事項について、プロイセンのための施行規則を公布すべきである。

(2) この法律の全様が日本において初めて紹介されたのは、一九三一年(昭和六年)であったと思われる。当時の帝国耕地協会(現在の全国土地改食事業団体連合会)が発行していた機関雑誌「耕地」(現在の全土連にとっては『土地改良情報』に相当する)に掲載された、廣澤吉平「プロイセン土地整理法」である。この論文は、第一次大戦後のドイツ諸州における耕地整理の状況について三頁程の概説をし、同法の全文の翻訳をしている。なお、右の資料については、全土連の横山徳三郎氏の御教示により、知ることができた。記して感謝申し上げたい。

(3) Drucksache Nr. 1723 Landesversammlung 1919. S. 8.

(4) Gesetz, betreffend Maßnahmen zur Regelung der Hochwasser-, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder, vom 12. August 1905 (GS S. 335).

(5) Drucksache Nr. 1723 Landesversammlung 1919 S. 8.

(6) Sammlung der Drucksachen des Preussischen Hauses der Abgeordneten, 1904, Nr. 173, S. 15 ff. 本法の法案の理由書は右の頁に掲載されているが、審議経過に関する詳細な報告書は、同年の Sammlung der Drucksachen, Nr. 523,

S. 3491 ff. 及び、ちやうど議會での審議については、Stenographische Berichte des Preussischen Hauses der Abgeordneten, 63. Sitzung am 29. April 1904, 64. Sitzung am 30. April 1904 und 103. Sitzung am 24. November 1904 が参考となる。

3 耕地整理手続

(1) 手続の概観

本法の法的構成について検討する前に、本法に基づいて実施される耕地整理 Umlegung の内容とそれがどのような手順で実施されるのか、ということ概観しておこう。

(イ) まず関係者の間で不公平が生じないようにし、不必要な異議を防止するために整理の対象となる土地の所有関係が確認されなければならない（所有権の証明）。これは地籍局 Katasteramt の地主登録簿 Matrikulle と土地登記簿 Grundbuch とに基づいてなされ、負担 Belastung や抵当権 Hypothek についても確認される。資産には整理番号が付された。

(ロ) 耕地整理区域内の土地に関する原状を示した公図が必要とされ、これを第一原図と呼んだ。これは耕地整理開始前の状態に基づいて最新の訂正を施した地籍局の公図かまたはその謄本であり、評価図 Schätzungsriss としても利用された。全体図 Übersichtskarte は、1:10000分の1か3:10000分の1の縮尺で作成された。

(ハ) 個々の土地資産の評価がなされ、評価結果は評価図に記入された。土地改良 Bodenverbesserung に関する鑑定意見の作成も必要とされ、事務所内での作業としてはさらに等級別面積の計算や土地台帳に基づく評価簿の調製が

行なわれた。

(三) 土地資産台帳 Besitzstandsrolle には、各資産ごとに個別耕地 Parzellen の面積が所有権証明証書 Eigentumsnachweis と評価簿とに従って記入され、後にはその価格も記入された。

(四) 資産評価の提示と誤解をなくするための啓蒙活動がなされた。

(五) 道路および水路網に関する計画が作成され、道路計画では前述の第一原図の謄本を利用して準備がなされ、約六、〇〇〇分の一から一〇、〇〇〇分の一の大きさの小型の全体図が作成されたが、これは平板測量地図の該当部分を写真によって拡大する方法で行われた。耕地整理地区内の一級邦道、二級邦道、鉄道、水路の建設に関する予備調査もなされた。流水施設、用・排水施設の規制計画が作成され、農道および農業用水路に関する事務所内での予備研究もなされ、地域別詳細計画が策定された。計画に関する基礎資料が完成した後、農地整理局は実際のな諸関係と警察上の諸関係についても検討を行った。

(六) 共同施設の境界標を設定し、価格表に従ってこれに関する見積を行ない、縦断面と横断面の測量図を作成し、あらゆる書類（建設計画）を添付した見積書を作成した。

(七) 道路網および水路網ならびに町村行政区および集団地の境界の測量を行った。

(八) 以上の作業を前提にして第二原図（新状態）を作成しなければならなかった。集落・耕地・森林等の各ブロックに分け、さらには仮換地を指定し、道路・地溝および仮換地に関する一覧表を作成した。

(九) 実施規定を含む計画案を作成し、これを吟味し、公示した。計画に対する異議を審査し、確定した後これを

実施した。

(Ⅲ) 道路・地溝の建設、その他の土地改良を実施し、関連の工事をさせ、清算を行った。その後、建設された施設を維持義務者（原則として町村）に移管した。

(Ⅳ) 計画の内容は、地籍公図の訂正という方法で土地台帳等に引き継がれた。

(Ⅴ) 協定書 *Rezel* を作成し、確認し、土地登記簿を訂正した。

右に述べたような耕地整理手続を実施するにあたって最も重要な役割を演じたのが、当然のことながら土地測量技師 *Sachandmesser* であった。彼が手続の魂 *Die Seele des Verfahrens* と呼ばれるのもそのためであろう。土地所有権の確認をはじめ用益貸借関係 *Pachtverhältnis* や抵当権や地役権などの問題も処理しなければならなかったから、法律家も重要な役割を果たしたと思われるが、手続の実際上の推進役としては、土地測量技師が農地整理局内においても決定的に重要であったと思われる。

(Ⅵ) 以上述べたような成果は、耕地整理計画 *Auseinandersetzungslan* という形で総括され、そこに含まれている事項は計画の確定によって効力を生じることになっていた（一九条）。耕地整理計画は次の三つの部分から成立していた。⁽²⁾

(a) その第一部は地権・評価額対照表 *Sollhabenberechnung* であった。地権・評価額対照表は、土地資産台帳に基づいて作成され、各関係人の参加権を評価価格に従って確定する。放牧権 *Huterechten* の償却が問題とされる場合には家畜群 *Hut* の価値の清算をも含むものであった。

(b) 第二番目は事業計画書 *Planberechnung* であり、これはいわゆる準備条項 *Vorparagraphen* と旧資産に対応した換地一覧表とから成っていたが、準備条項にはつぎのものが含まれていた。⁽³⁾

① 道路・流水および溝渠ならびにその他の共同施設のリスト。これにはこれらの施設の維持、道路管理者の任命、当該施設の所有権の町村への移転に関する規定が添付された。

② 共同施設のために必要な土地の調達等、

③ 土地改良 *Bodenverbesserung* すなわち、用排水施設、下水施設およびそれらの維持等、

④ 天然記念物の維持、樹木、野鳥保護林施設、果樹農園、植林など、

⑤ 地役権 *Grunddienstbarkeiten* と法律による所有権制限 *Eigentumsbeschränkungen* の設定と廃止、

⑥ 耕地整理されるべき総土地の訂正後の証明、

⑦ 町村内行政区の再編成、

⑧ 建築線計画 *Baufuchlinienplan* の作成。

(c) 第三番目は実施細則 *Ausführungsbestimmungen* である。これは耕地整理計画の一部を成しているから、その確定によって「確定力」を取得した。

種々の果実を含む不動産の新所有者への移転時期に関する規定は実施細則の中心的な内容となっている。このほかにも不要となる果樹や立木の生えている地片の整理や計画に従って承継された果樹や立木に対する補償の問題に関する規定も含まれていた。

なお、耕地局長 *Kulturamtsvorsteher* は、施設工事において護岸用材木などに使用される柳やポプラの木を除去することを禁止したり、新たに設置された境界石の破壊ないし損傷行為を禁止することもできた。後者については、この段階では法律上正規の境界となっていないから、この種の禁止が必要だとされていた。

- (1) Deubel, E., *Die Umlegung der Grundstücke in Preußen*, 1928 Berlin S. 1 ff.
- (2) Deubel, E., a. a. O., S. 208.
- (3) Deubel, E., a. a. O., S. 208 f.

(2) 手続の実施要件

- (1) 以下の二つの要件を充足する場合には、経営管理の改善のために耕地整理を実施することができた（一条）。
- (a) 一村落耕地 *Feldmark* において所有者を異にする地片が交叉して存在するか、または非経済的構成をとっていること。

- (b) 耕地整理によって農村基盤整備施策 *Landeskultur* 上著しい改善が期待されること。

右の二つの要件を満す場合には、利害関係人の申請を必要とせず、職権によって手続を開始することができた（一条）。

- (c) 従来の法律に基づいてすでに耕地の集団化施策が実施されたことのある村落耕地については、その所有者が異議を述べる場合には、原則として重ねて集団化施策に引き込まれていることはなかった（二条一項）。しかしこの原則には次のような二つの例外があった。

(a) 集団化の実施後、大規模な公共事業、例えば、排水路、堤防、鉄道、道路の設置、河川の移転もしくは開設等により、または内地植民・土地改良法に基づく効果により、*Plantage* が著しく阻害されるに至った場合には、再度、集団化を実施することができた（二条二項）。

(b) 従来の法律に基づく集団化後三〇年を経過し、かつ地租台帳上、耕地整理手続に服すべき地片の面積の四分の三以上の所有者が反対しない場合にも実施することができた。ただし、この場合の地片は純収益の点でも全体の四分の三以上でなければならなかった（二条三項）。

(3) 耕地整理区域

(a) 耕地整理は一つもしくは複数の村落耕地の全部に対して実施されるが、自然的境界もしくは特別な経営管理によつて区別しうる地区であってもよいものとされ、その他の村落耕地内の個々の地片、手続の目的、とりわけ経済的にみて合理的な境界、道路、排水灌漑施設の設置等のために必要であると考えられる場合には、当該耕地整理手続に含めることができた（三条一項）。

(b) 農村集落における市街地またはその一部分は、当該地片の所有者の過半数（面積による）が同意している場合のみ当該手続に含めることができた（三条二項）。

(c) 排水路、堤防、鉄道など大規模な公共事業により、農村基盤整備 *Landeskultur* 上損失を招く恐れがあるとき、またはすでに発生しているときは、耕地整理はこれらの工事の影響を受けるべき土地と経済上合理的な *Plantage* の目的を達成するために必要な土地に限定することができた（三条三項）。

(d) 耕地整理区域内にあつても、つぎの不動産はその所有者の同意がなければ耕地整理手続に取り込むことはできなかった。

建物、家敷地、家庭菜園、人工草地、公園果実、ホップの採取もしくは菜園の耕作を主目的とする施設、そのほかブドー畑や湖沼、採石場、墳墓などが挙げられていたが（一〇条一項）、集落市街地が手続に含まれている場合には、集落市街地の地片についてはこの限りではないとされていた（一〇条二項）。

(4) 事業実施主体

耕地整理手続は農村基盤整備局 *Landeskulturrat* が主宰した。同局長が前述の実施要件と耕地整理区域について所定の要件を満たしていると考える場合には、利害関係人との実施交渉に当る委員を任命することができた。農村基盤整備局長は、耕地整理がなされるべき土地の四分の一（面積と地租上の純収益による）の所有者の申請があるときは、委員を任命しなければならないとされていた（四条）。

右の農村基盤整備官庁 *Landeskulturbehörde* は、一九一九年六月三日の法律⁽¹⁾に基づいて組織されたものであり、沿革的には、プロイセンにおいて一九世紀初頭のシュタイン＝ハルデンベルクの改革以来、領主＝農民関係の規制や共同地分割等において重要な役割を果たしてきた総務委員会 *Generalkommission* 等の官庁を承継したものであつた。⁽²⁾

本法の制定時期からも推測しうるが、農村基盤整備官庁は伝統的な官庁の発展形態であると同時に、第一次世界大戦後におけるドイツの諸状況を前提とした新しい課題を担うべきものとされていた。この点は、さきに引用した「覚書」⁽³⁾において明確に述べられていた。⁽⁴⁾ 農業生産の向上が、最も緊急で重要な課題であつたが、これを解決するために

は、新農業プログラムの枠内において、次のような目標をもった総務委員会の行政組織上の新しい形態が作られるべきであるとされていた。

- ① 従来の官庁の合議制を、その構成員の裁判官資格の除去と共に廃止し、地方長官制と置き代えること、
- ② その活動の重点を地方官庁 *Lokalinstantz* に移し、これを独自の、常設の末端官庁とすること、
- ③ 作業にさいしては素人の参加を認め、争訟の審理にさいしては公開性、口頭陳述主義、直接主義の原則を導入すること。

本法では右のような改革を実施すると共に、従来の総務委員会を農村基盤整備局 *Landeskulturrat*、特別委員会 *Spezialkommission* を耕地局 *Kulturrat* とそれぞれ呼ぶこととなった。

(5) 耕地整理準備手続

(a) 委員は現地出頭期日 *Orsternin* において、耕地整理の前提要件および耕地整理区域の決定について関係者の意見を聴かなければならぬものとされ、この出頭期日は遅くともその四週間前までに予め郡報により、当該地片の存在する町村においては、その地方の通常の方法により、公布しなければならず、各関係人に対しては公告の謄本が郵送されなければならない。出頭期日は郡長 *Landrat* および町村長に対しても通知された（五条）。

(b) 耕地整理の前提要件および耕地整理区域の決定について異議 *Einwendung* を有する者は、出頭期日において理由を付して口頭で述べなければならず、この点については前期の公告において指示すべきものとされていた。この異議は異議申立人との間で議論されることになっていた。

関係人の過半数（面積および地租上の純収益による）の者が右の異議を支持するときは、農地整理局長は郡知事と農業会議所会頭の意見を聴かなければならず、四分の三以上の者が異議を申し立てるときは指定期日において異議に關して審理されることになっていた。異議に正当な理由があるときは、当該手続は中止された（六条）。

(c) 審理が終結すると、農地整理局の審決部は耕地整理区域を決定したうえで手続の許可を決定しなければならないが、審決部の決定に先立って関係人の申請あるときは、口答弁論を行なうことになっていた。右の決定内容は現地出頭期日（五条）の通知と同様の方法で関係人に通知された。右決定に不服である関係人は、決定が郡報掲載後、四週間以内に上級農地整理局に訴願を提出することができた（七条）。

(d) 耕地整理区域に關する僅かな変更は、耕地整理許可決定（七条）の後であっても可能であり、変更の前に関係土地所有者の意見を聴き、その他の関係人には発言の機会が与えられた。この場合の異議については、審決部が終局的に決定するものとされていた（八条）。

(e) 手続は準備手続と本手続（五条―七条）とに分かれていたが、前者は後者に關する規定を準用することになっていた。ただし、準備手続の費用は、関係人からは徴収されなかった（九条）。

(f) なお、現地出頭期日經過以降は関係人は農地整理局長の指定する鳥類保護林や天然記念物を除去することができない、とされていた（二三条）。

(6) 補償原則

(i) 各参加者 Teilnehmer には、その割譲すべき地片に対する補償としてそれと同一価値の土地を与えなければ

ならないものとされ、補償としての土地はできる限り、関連ある位置にあり、割譲すべき土地と同種のものであって、かつ割譲すべき土地と同様のもしくは類似の品質のものでなければならなかった。この場合には各参加者は品質上の損失に対しては面積上の追加を、反対に面積上の損失に対しては品質上の向上を受け入れなければならない、ある種の地片に対しては他の種類の地片の配分を甘受しなければならないものとされ、金銭による調整は例外的に土地補償の補充としてのみ認められていた（二一条一項）。

(四) 各補償土地の位置は、全参加者の相互に公平なる経済上の利益に最も適合するように決定されるべきものとされていた。ただし参加者がその補償を受け入れると従来の経営方法を全く変更せざるをえない場合には、参加者にこれを強制することはできないものとされていた（同条二、三項）。

(ハ) 例外として金銭賠償が認められる場合も、次に述べるようにならかなり広範に認められていた。

(a) 耕地整理がなされるべき土地の上に果樹やブドウなどの立木が存する場合には、これを取得する者から失なう者に対して、金銭による補償が支払われた。ただし結実しえない果樹、改良されていない果樹、使いものにならない果樹については、その土地の新取得者がこれらをとくに保持したいという意思を有する場合にのみ金銭補償の対象とされた（二二条一項）。

(b) 森林経営地の耕地整理については、各関係人はできる限り同価値の森林用地を取得することができたが、これが実施不可能であるときは、金銭補償によって調整された（二二条二項）。

(c) その地方において普及している種苗にとって一般化していない肥料については特別な評価がなされ、土地補償の

受領者から従前の所有者に対して、金銭による補償がなされた（一四条一項）。従前の所有者が定期収益権 *Wiederkehrende Nutzungen* のために支払った費用についても、同様に受領者がその定期収益権から受ける利益の限度において受領者から従前の所有者に対して支払われるものとされていた（同条二項）。

(d) ある参加者が耕地整理の実施により以上に述べた以外の一時的損失を蒙り、それが他の参加者のもとでも発生することがあるべき損失の程度を超える場合には、当該参加者はこの点につき関係人全体に対して金銭補償を請求することができた。損害がある一人の参加者に特別の利益をもたらし施策によって生じる場合には、この者は受けた利益の限度において関係人全体に対して賠償する義務を負担していた。

(二) 右に述べた原則のうちで最も基本的なものは、「同価値の土地による補償」がなされることになっていた点であろう（一一条）。それは一八二一年法の第八八条の規定「*評価 Abschätzung*」はその土地が各保有者に与えることのできる使用と収益 *Nutzen und Ertrage* に従ってなされる」を基本的に承継したものである。一八七二年法は独自の規定をもっていなかったが、第二条で一八二一年法を準用していたから、正確には一八七二年法を通じて承継したと言わなければならない。

右の点は、本法一一条二項において「各換地は全参加者の相互に公平なる経済上の利益に最も適合するように決定されるべきである」という形で具体化された。ここで問題となるのは、「相互に公平な経済上の利益」をいかにして実現するかということであったが、耕地を地力ないし収益との関連で評価しただけでは（収益価格 *Ertragswert*）「公平」を実現することはできない。その耕地が農民の家数とどの程度の距離に存在しているのか、さらには両者を結ぶ

道路がどのような状態にあるか（家畜や機具が通過できるのか）等の事情によって当該農家との関連におけるその耕地の価値が決定されるはずである。すなわち *Entfernungsaufwand* の要素が考慮されなければならない。

そこで全参加者にとって共通の評価額を算出するためには、収益価格から右の *Entfernungsaufwand* を排除しなければならず、そのためには、まず各耕地はその所有者の経営住居から等距離に在るものと想定した評価をする必要があった。しかもその農地が耕地であるか草地であるかによって遠近の与える影響も差が出てくるし、耕地相互の間においてもその地力の優劣によって遠近のもつ意味は違ってくる。したがって各農地について一定のクラス分けをしたうえで遠近の差を度外視して評価がなされなければならない。これを評価額 *Schätzungswert* と呼ぶが、これはその農地の有する一般価格 *gemeiner Wert*、交換価格 *Tauschwert*、取引価格 *Verkehrswert* とは異なることが多いから注意を要する。

(7) 関連施設

(イ) 各参加者には補償土地への通行に必要な道路および家畜路を設置しなければならなかった。そのほか溝渠、排水灌漑施設、採石場などの共同利用施設は、参加者の経済的需要または一般的利益との関連で配置された。

(ロ) 新施設の設置に必要な土地は、公共団体 *Körperschaft des öffentlichen Rechts* が提供するのを原則としたが、これが不可能なときは、参加者が参加権の価値の割合に従って提供することになっていた。

(ハ) 右に述べたような施設であって、耕地整理の施行前から存在していたものについては、耕地整理の合理的施行のために必要であり、かつ利用権者に著しい損失をもたらす恐れのない場合に限り、移転することができた（一六条）。

(二) 右の共同施設に関する調停分割計画の確定後であっても重要な経済上の配慮にもとづいて必要とされる変更および補充は許されていた（一七条）。

(8) 地役権等の廃止

耕地整理予定地の役権のうち償却可能なものは耕地整理にさいして償却されたが、共同地分割令によって廃止される共同所有地も耕地整理にさいして廃止されることになっていた（一八条一項）。ただし、いずれの場合にも、これによって農村基盤整備の改良が期待しえない場合はこの限りではない。その他の利用権であっても、耕地整理にとって障害となるものは一関係人の申請または農地整理官庁の命令により、補償を支払って廃止することができた（一八条二項）。

4 耕地整理の効果

(1) 基本的効果

(イ) 耕地整理の法律上の効果は、確定した耕地整理計画 *Auseinandersetzungsplan* ⁽⁵⁾ の実施によって発生するものとされ、その実施の日は耕地整理官庁が決定した。これはとくに補償土地の所有権が新取得者に移転する時点として重要なものとなっていた（一九条）。

(ロ) 各参加者の取得する補償としての土地は、割譲した地片または廃止された権限に代るものであって、法律的关系においては、その性質をすべて承継した（二〇条一項）。

(ハ) 参加者の旧所有地の法律関係が複雑である場合には、補償土地が旧所有地のいずれの部分もしくは権限に相当

するものであるかが明らかにされなければならなかった（二〇条二項）。

(二) 耕地整理官庁は、分離 *Sonderung* を、その必要性が生じるまで、もしくは関係人の申請があるまで中止することができ、とりあえず全補償に対する持分のみを決定することもできた。この場合には、耕地整理官庁は耕地整理手続の終了後であっても分離を行なうことができた（二〇条三項）。

(三) 用益権者 *Nießbrancer* は、補償の享有によって満足しなければならなかった。すなわち用益権の対象は旧所有地から補償土地に移るものとされていたから、所有者が旧所有地よりも高価な土地を取得したため、調整金を支払わなければならない場合には、用益権者もその一部を負担すべきであるから、用益権者は用益権の存続につき法定利息を所有者に支払わなければならないものとされていた（二一条）。

(四) 地租その他の公租は、耕地整理前にそれらを負担していた地片（以下、有租地という）が、整理後においても負担した。有租地が地租等を負担しない地片（以下、免租地という）と交換される場合には、有租地は免租地に、免租地は有租地に編入された。

なお地租もしくは法定地価の総額は、行政区庁 *Bezirksregierung* の許可を得て耕地整理の当時になされた評価に従って新たに補償土地に配分されることになっていたから、耕地整理による地租の値上りは地域全体としては生じないように配慮されていた（二三条）。

(2) 小作人の地位

(イ) 小作人は、調停分割計画が耕地整理官庁または賃貸人から通知された後三ヶ月以内に小作契約を告知すること

ができた。しかし、これによって契約が終了するのは、告知期間（予告期間）が満了するさいに継続中の小作年度の終了時点である（二条一項）。

(d) 小作人の告知権は、耕地整理によって小作人が著しい不利益を受けたり、小作地の経済的關係が変更されることがあった場合に、小作人の利益を守るために認められているものであるから、このような事情が存在しない場合には消滅するものとされていた（二条二項）。

(ハ) 小作契約が告知されない場合については以下の三点が規定されていた（二条三項）。

(a) 小作人は補償土地を使用・収益することができたが、賃貸人が旧賃貸地よりも高価な土地を取得したため、調整金を支払わなければならない場合には、小作人は賃貸人にその法定利息を支払わなければならない。逆に賃貸人が旧賃貸地よりも低い価格の土地を取得し調整金の支払を受ける場合には、小作人は、その金額の法定利息に相当する分だけ小作料を減額することができた。

(b) 耕地整理にさいして小作人に一時的な損失（一四条三項）が生じた場合には、小作人自身にこれを請求することができた。

(c) 小作契約中に耕地整理に関して別段の規定がある場合にはこれが優先的に適用された。

5 費用負担

(イ) 耕地整理の費用は、参加者がその参加権の価値に従って負担したが、耕地整理による利益を全く受けない参加者または他の者とバランスを失する程にわずかの利益しか受けない参加者は、費用の全部または一部を他の関係人の

負担において免除されることになっていた(二四条)。

(d) 右の費用は本手続の費用であるから、前述(6)(4)(e)の準備手続の費用とは区別されなければならない。さらに費用の中でも本費用と附随費用 *Nebenkosten* ないし永続的施設の費用 *Folgeeinrichtungskosten* と区別されるべきものとされ、附随費用とは労賃、境界標、信号、支柱等の費用であり、永続的施設費用とは共同の道路、橋梁などの費用であるとされていた。これらの費用も参加者がその参加権の価値の割合に従って負担した。この場合にも、耕地整理によりまったく利益を受けない参加者や他の者とバランスを失する程にわずかな利益しか受けない者については、前述(i)の場合と同様の処理がなされた(一五条二項)。

6 関連特別法

すでに一九〇五年オーダー河中・上流の洪水・堤防・排水路関係規制法については紹介したが(三二)、一九二〇年法の制定後においても、非農業目的のための耕地整理事業が実施され、そのための法律が制定された。⁽⁶⁾

一九二九年六月一日付のオットーマツヒャウの貯水池に関する法律はそのために制定されたものである。特に高度の公共性を有する事業であるということを理由として、その建設のために耕地整理事業を実施することになった。このような理由に基づくものであったため、一九〇五年法と同様に、耕地整理事業は職権により導入され、個々の地片所有者の利益に対する配慮は、もはや重視されていなかった。

(1) Gesetz über die Landeskulturbehörde vom 3. Juni 1919 (GS S. 101).

(2) 二〇世紀初頭のプロイセンにおいては、すでに伝統的な総務委員会を根本的に改組しようとする動きが生じていた。まず

一九〇六年に新草案が用意されたが議会上呈されることなく終わった。次いで一九〇九年には、西プロイセン州とポーゼン州のための総務委員会の廃止に関する法律が公布された。これは同地方においては、領主・農民関係の規制 *Regulierung* がすでにその任務を終っているとの認識に基づくものであった。右の法律の立法理由によれば、主要な任務を終えた総務委員会の残された任務は、ラントの一般行政と通常裁判所とによって承継されるべきものとされていた。右の趣旨を受けて一九一四年にプロイセンラント議会上呈されたラント行政法の新草案では、「東プロイセン、西プロイセンおよびポーゼンにおける調停分割官庁の仕事は、一般ラント行政庁と通常裁判所に移管される。ケーニヒスベルクの総務委員会は廃止される。詳細は特別法において定める。その他の総務委員会の廃止は留保される。」と定められていたが、この法案は成立することなく、第一次世界大戦に突入することになった。

- (3) *Sammlung der Drucksachen der verfassungsgebenden Preussischen Landesversammlung, Tagung 1919/21, Bd. 1 Nr. 129 S. 2.*

- (4) *Weiss, Erich, Zur Entwicklung der ländlichen Bodenordnung im Lande Nordrhein-Westfalen, 1982 S. 33 f.*

- (5) 同じ概念が使われているが、その内容は変化してきている。第一は一八七二年法によって共同地の分割と関連がない場合でも土地の交換分合ができるようになったこと、第二に一九二〇年法によって関係土地所有者の申請がなくても *Auseinandersetzung* が実施しうるようになったこと、第三に従来から *Bodenverbesserung* という概念のもとでとらえられていた事業が正規に含まれるようになったこと、以上の三点を合せて考えるならば、*Auseinandersetzung* を単に調停分割として捉えるのでは不十分であると思われる。そこで一九二〇年法については訳語も変え、農地整理と表記する。

- (9) *Gesetz über das Straubacken von Ottomachau vom 15. 6. 1929 (GS S. 71)* なお、本法の補充法としてのライヒの法律については、*RGBl. I S. 132* 以下を参照。

四 バイエرن耕地整理法制の展開

1 新法（一九二二年）制定の背景

一八八六年のバイエルン耕地整理法の成果については、すでに述べた通りであるが、同法施行前に比べれば、大きな成果をあげたものと評価されていた。しかし、この評価は同法の制定・施行の前後における実績を相対的に評価したものであり、当時のバイエルンの全農地との関連では、また別個の評価がなされていた。すなわち、一九二二年のバイエルンのラント議会の議事録⁽²⁾によれば、バイエルンにおいて耕地整理を必要としていた一八〇万ヘクタールの耕地のうち、一九二二年までに整理が済んでいたのは、わずかに一九万ヘクタール（二分の一）にすぎなかった。⁽³⁾

一八八六年法の評価は、一面において積極的評価は受けていたものの、右のような農地の実情との関連では、多くの修正されるべき欠陥を有していたのである。この点について、H・デックは、(i)実施された耕地整理事業の規模が小さく、一村耕地の一部に限定されていたこと、(ii)事業発起権に関する規定の不備と技術職員と実施方法における欠陥が制度の発展を妨げていたこと、をあげている。⁽⁴⁾

このような背景のもとで、バイエルン政府は、一九二二年八月五日付の耕地整理法⁽⁵⁾を制定した。

改正の必要性について、同法の提案理由は、次のようにまとめている。⁽⁶⁾

(i) 一八八六年法によって耕地整理の実施は、参加者に委されたが、実際には、耕地整理を指導するための官庁が、耕地整理委員会 Flurbereinigungs-kommission という形式で設けられた。これはその後、Landesamt für Flurbereinigungへと発展してきたが、法律上の存在根拠を欠いている。しかも権限が右のLandesamtに集中しているで、これを各支所に委議することが必要であり、そのために各地方に Flurbereinigungsamt を設け、技術的

な実施官庁とし、Landesamt は、それらの監督官庁として位置づけられるべきである。

(d) 事業参加者の集合体が法的には認められていなかった。それは水利組合 Wassergenossenschaft に倣って耕地整理組合 Flurbereinigungsgenossenschaft とすべきであり、同組合が同一市町村 Gemeinde に複数存在する場合には、統合組合 Gesamtgenossenschaft を結成することができ、それが不可能である場合には、特定の目的のための連合体を結成することができるようになるべきである。

(e) 従来から存在していた耕地整理委員会ないし同実施委員会（官庁内に設置されていた）は、健全なる自治と農業の要素を強調する意味で、組合理事会として構成されるべきである。

(二) 事業に対する反対者が存在する場合の実施可能性は、さらに強化されるべきである。

(f) 公共の福祉に役立つべき施設であって、著しく広大な用地を必要とするもの（例えばドナウ＝ライン運河）の建設は、耕地整理事業の同時実施と地片調整制度 Grundstücksausgleich の創設とにより、容易に実施されるようにすべきである。

(g) 共同施設 gemeinschaftliche Anlage に必要な用地の調達と事業対象地片の事後的加除に関する規定を設けるべきである（一五条、五七条）。

(h) 広範な権限を有する仲裁裁判所が設置されるべきである（六二条以下）。

(i) 費用の調達と配分に関する規定が簡易化されるべきである（六五条以下）。

(ii) 耕地整理の成果を維持するために、整理済地片の再分割を、分割後の地片の農道への接合を条件とするなどの

方法により、制限すべきである（九二条）。

(又) 手続規定の可能な限りの簡易化が実施されるべきである。これには若干の規定の廃止、代理人に関する規定等の簡易化、手続の中止規定の制限などが含まれる。

(ハ) 重要な事項、例えば換地計画に関する異議に対する判断が、仮換地後、長期間経過後になされるような事態は好ましくないので、適時な異議提出が可能なように配慮すべきである（五六条、七〇条）。異議の前提としての官庁の処分権限は、耕地整理官庁に移譲されるべきである。

(一) 拙稿「西ドイツ農地整備法制の研究」早稲田法学六〇巻二号五九頁以下。

(二) Stenografischer Bericht des bayerischen Landtages 1922. V. Band, S. 853.

(三) Hoster, Walter, Die Flurregulierung insbesondere ihre verstärkte Förderung und ihr gegenwärtiger Stand in Preußen und Bayern, Berlin 1930, S. 11; Deck, Helmut, Die Entwicklung des Grundstückszusammenlegung seit der Stein-Hardenbergschen Reform, Diss., 1939, S. 41.

なお、バイエルンにおける一九一九年までの耕地整理に関するデータは、「バイエルンにおける耕地整理の促進に関する覚書」（一九二〇年七月五日）に総括的に掲載されている（Beilage zu der Verhandlung der Bayerischen Landtags

耕地整理事業
申請件数表

1887年	147
88年	85
89年	43
90年	40
91年	47
92年	47
93年	29
94年	41
95年	35
96年	78
97年	94
98年	82
99年	78
1900年	100
01年	85
02年	75
03年	71
04年	76
05年	83
06年	98
07年	87
08年	81
09年	59
10年	72
11年	46
12年	82
13年	75
14年	61
15年	3
16年	7
17年	6
18年	1
19年	26

1920/21. Bd. III Nr. 1. S. 1 ff.)。データは申請件数、費用、人件費など具体的かつ詳細であるが、ここでは、申請件数のみを掲げておこう。なお、一九一五年からの数年間については、第一次世界大戦の影響が現われている。

(4) Deck, H., a. a. O., S. 41.

(5) Flurbereinigungsgesetz vom 5. Aug. 1922 (Gesetz= und Verordnungs=Blatt für den Freistaat Bayern, 1922, S. 433 [以下に於て GVB. と略す])

(6) Beilage zu der Verhandlung des Bayerischen Landtags 1921/22. Bd. VI. Nr. 2291, S. 764 f.

2 新法の特徴

(1) 目的ないし事業の概念規定

一九二二年法は、耕地整理 *Flurbereinigung* について、文言上は一八八六年法とほとんど同一の規定を置いていた(一条)。しかし同法は制定の背景からも理解しうるように、事業規模の拡大を重要なねらいの一つとしていたから、耕地整理の二つの内容のうち、農道規整 *Regelung von Feldwegen* よりも、地片の集団化 *Zusammenlegung von Grundstücken* の方が実質的には重視されていたと考えてよい⁽¹⁾。

右のような考え方は、耕地整理区域の設定の仕方についても現われていた。すなわち、耕地整理区域は、原則として全市町村耕地または全集落耕地 *ganze Gemeinde=oder Ortschaften* を含むものとし、例外としてその一部でもよいとされた(二条前段)。従来から区域設定の仕方としては、右のいずれでも可能とされていたが、本法において原則と例外が明確にされた。区域の隣接市町村への拡大等についてもほぼ同様の規定が設けられていた(二条後段)。

こうした改正によって、より大規模な集落耕地が手続中に集団化されうることとなったが、これによって灌漑排水を含む土地改良事業 Melioration が可能となった。⁽²⁾

右の事業との関連で水法との競合が問題となったため、調整規定が設けられた（八三条以下）。

(2) 事業発起要件の緩和

耕地整理は次の三つの要件を充足する場合には、関係土地所有者の中に反対する者がいても、これを実施することができるものとされた（三三条）。

(a) 関係土地所有者の三分の一以上の者が事業に賛成しており、かつその同意者が地区内農地の過半数を所有していること。この場合の賛成者の計算にさいしては、事業手続への欠席者（代理人も出さず、投票等も行なわない）を賛成者とみなす（五一一条）ほか、事業開始決定について議決が行われた場合（五二条）には、その賛成者も三条の賛成者に算入された。

(b) 第二の要件は、関係土地および施設の所有者の五分の一以上の者が、文書によって事業に賛成である旨を表明していることであった。

(c) 第三の要件は、地域的、経済的もしくは技術的事情によれば、事業反対者の地片にまで事業区域を広げることによってのみ、事業の目的が達成されうることであった。

一八八六年法では、事業参加者数が二〇人未満の場合については五分の三以上の賛成を要することによって、特別な配慮をしていたが、それを廃止すると共に、通常規模の事業の場合についても、過半数の要件を三分の一に緩和し

た。

なお、右の点に関する改正法の内容は一つの妥協の産物であったとされているが、議会での審議に当っては、主としてヘッセン（ダルムシュタット）の耕地整理法（一八八七年法、一九〇六年改正）とプロイセンの耕地整理法（一九二〇年）などの該当項目が参考⁽³⁾に供された。

(3) 事業参加者

耕地整理事業 *Flurbereinigungsunternehmen* の参加者 *Beteiligte* は、事業に編入された地片および施設 *Anlage* の所有者である（四条一項）。

事業参加者は事業の担当者 *Träger* となり、公法上の耕地整理組合 *Flurbereinigungs-genossenschaft* を結成し（二六条以下）、その理事長には耕地整理官庁の役人が就任した。この組合は事業終了後も存続し、管轄官庁と共に事業によって造られた施設の維持管理に当った。

(4) 管轄官庁

同じ時期のプロイセンの立法をみると実体法と組織法とが分離しているが、バイエルンでは、耕地整理を管轄している官庁が同時に地代農場 *Rentengut* や内地植民 *Siedlung* を管轄することはなかったから（バイエルンではほとんど意義を有しない制度であったといふべきである）、プロイセンにおけるような総合的な官庁を必要としていなかった。⁽⁴⁾

したがって、公的介入の強化によって事業の実施を容易にするために次のような改正がなされただけであった。

(a) 従来は、耕地整理委員会が邦内務省内に設置されており、必要がある場合には、郡にも耕地整理委員会が設置されるものとされていたが、新法では、官庁の主要な仕事である指導と監督は、耕地整理官庁 *Fürb ereinigungsamt* に移行された（四九条二項）。

(b) 邦内務省内には顧問団が設けられ、基本的事項についての相談を受けることになった（四九条二項）。

(c) 耕地整理官庁内には、異議審査委員会が設けられた。これは、上級技術職の官吏二名、上級行政官一名と現役の農民二名とで構成された（四九条三項）。

(5) 大規模事業のための土地の確保等

広さと経済的意義の点で、国家ないし公共の福祉のために特に重要な施設 *Anlage* の建設・施行のために、広範な土地が必要であり、かつそれによって市町村、集落または個々の土地所有者の経済的狀態が決定的な影響を受ける場合には、耕地整理手続による土地割譲 *Grundabtretung* に関して調整 *Ausgleich* が実施され、この手続には全参加者が関与した（一二条一項）。

右の調整が実施されるためには次の二つの要件を充足しなければならなかった。

(a) 公共の福祉を理由として、とくに農業経営の維持または国民の食糧の確保のために当該調整が必要であり、そのための申請がなされていること、

(b) 耕地整理事業の実施自体が決定されていること（同条二項）。

右の(a)の申請は、市町村、集落、参加土地所有者または施設の設営者によってなされることになっており（同条三

項）、耕地整理組合の理事会が右の調整手続を拒否する場合、またはこれをめぐって争訟が生じる場合には、耕地整理官庁がこれを決することになっていた（同条四項）。

組合の理事会は、右の調整を準備するために、暫定的に、ある地片所有者の利用を停止して他の参加者に配分し、前者に対しては補償 *Entschädigung* を給付することができた。その補償金額は組合が後者から徴収した（一三条）。なお、従来から認められていた、道路や水路のための共同減歩制度は、本法においても維持されていた（一四条、一五条）。事業の実施によって不要となった地役権 *Dienstbarkeiten* は、補償なしに廃止されることになり、この点に関する争訟は、仲裁裁判所の管轄とされた（一五条）。

(6) 費用負担

(a) 費用 *Kosten* 負担の方法も変更された。まず人件費（耕地整理官庁の通常の人件費、準備段階で生じる人件費、顧問団の人件費など）や邦の測量局における地籍関係の費用（登記関係の手数料 *Gebühren* は従来通り免除、七八条）は、邦の負担とされたうえで（六五条一項）、参加者が一定額を支払うべきものとされた（六六条一項）。一九二二年法では、参加者は、六五条一項の費用として、「支払面積 *Zählfläche*」一ヘクタール当り六〇マルクを支払うべきものとされていたが、一九二八年の法改正⁽⁵⁾により、一二マルクから二五マルクの間の額を支払うべきものとされた。

右の支払面積とは、現実の事業面積ではない。各参加者の土地は、平地に存在する場合もあり、山の傾斜地に存在する場合もある。その状況によって事業費は相当に異なることになるが、それを一九二二年法では一律六〇マルクとしたが、一九二八年法では、それに幅をもたせることにしたのである。すなわち、ある参加者の場合には、ヘクター

ル当り二五マルク以上となる場合でも二五マルクとし、また他の参加者の場合には、ハマルク程度であっても一二マルクとされた。耕地整理による利益という観点からみれば、安い費用を負担する農民は耕地の集団化等により多くの利益を得ることができ、多額の費用を要する農民は、相対的に少ない利益しか受けられないという場合が多い。そこで、邦が後者のような農民のもつて発生する損失を負担する可能性を造り出したものと、評価されている。⁽⁶⁾ここで問題となる費用を調整費用 *Regulierungskosten* と呼んでいた。

(b) 附随費用 *Nebenkosten* として、各参加者の土地の測量費用があり、これは、立替金の徴収という方法で処理された。

(c) 主費な費用は、道路や水路に起因する費用であった。実際には、参加者の土地面積に応じて労力の提供という形で支払われた。これを金銭で支払う場合には、三種の費用のうちで最も高額になったと言われている。⁽⁷⁾

(7) まとめ

(a) 本法の特徴を従来の法制との関連であげるならば、まず第一に、事業発起の要件は緩和されたが、申請主義は維持された点を指摘すべきだろう。⁽⁸⁾

(b) 耕地整理手続の中に、共同施設用地のための共同減歩の制度のほかに、運河や道路（小道 *Weg*）ではなく大規模な道路 *Straße*）を建設するための用地調達の方法が導入されたことも重要な点である。この種の施設を建設するためには広大な農地を必要とするから、その用地負担を設計図上の該当土地所有者に負担させると、金銭による補償を前提としても、土地の不足により経営が危機に立たされることになりかねないから、土地の負担を事業参加者全員に

均点させることが合理的である、との思想に基づくものである。⁽⁹⁾

(c) バイエルン法の特徴の一つである組合主義 Genossenschaftsprinzip が鮮明に打ち出されていることも指摘しておくべきだろう。手続の主宰者を組合としたうえで、その理事長に管轄官庁の上級官吏を当てるという方法をとる、これによって、参加者の利益と邦の利益のバランスがとれるように配慮していた。⁽¹⁰⁾

(d) 従来から、耕地理整と水利関係の規整を一つの手続で実施することが望まれていたが、本法において初めてこれが実現された。

- (1) Deck, H., a. a. O., S. 42.
- (2) Deck, H., a. a. O., S. 42.
- (3) Beilage, a. a. O., S. 765 f.
- (4) Hoster, W., a. a. O., S. 8.
- (5) GVB1. S. 329.
- (6) Hoster, W., a. a. O., S. 59 f.
- (7) Hoster, W., a. a. O., S. 60.
- (8) Scharnberg, H. H., Die Rechts- und Ideengeschichte der Umlegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer staatlichen Förderung durch Zwang gegen Widerstrebende, Kiel 1964, S. 57.
- (9) Schögl, Alois [Hrsg.], Bayerische Agrargeschichte, München 1954, S. 188.
- (10) Schögl, A. [Hrsg.], a. a. O., S. 188.

五 その他の諸邦における耕地整理法制の展開

1 ヘッセン（リダルムシュタット）

旧ヘッヘンの三つの領域のうち、旧ヘッセン選帝国と旧ナッサウ公爵領は、プロイセンに編入されていたから、一九一九年の農村整備官庁法と一九二〇年の耕地整理法の制定により、その適用領域に入っていた。したがって広義のヘッセンのうち第一次世界大戦後において、なお独自の耕地整理法を維持していたのは、ヘッセン大公国（ヘッセン・リダルムシュタット）だけであった。

同国では、一八八七年法が一九〇六年に改正されているが、これは民法典の施行との関連でなされたものであり、法制度の発展との関連では重要ではない。

第一次世界大戦後の一九二三年に、耕地整理手続の実施を迅速化することを目的とした改正が行われた。この場合には、手続自体は従来のもものが維持されたが、事業導入要件の緩和については重要な変更がなされた。⁽¹⁾

(イ) 全事業面積の五分の一以上を所有する参加土地所有者の五分の一以上が事業に賛成を表明することが要件となった（従来は、面積の点では過半数が要求されていた）。

(ロ) 事業参加者が反対している場合でも次の二つの場合には職権によって事業を導入しうる場合が拡大された。

① 個別耕地の測量が実施されていない場合またはこれを新たに実施する必要がある場合、

② 鉄道軌道や道路等の施設によって農村基盤整備 *Landeskultur* に著しい損害が生じる場合である。

これらの規定によって参加者の共同決定権が大幅に制限されたことになる。

(ハ) 邦との中間に耕地整理委員会が存在しており、事業実施委員会内においては、従前は参加者でない専門家が前

者を代表することとされていたが、改正後は、測量技師が代表することとされた点で、事業実施委員会の構成にも変化が生じたといえる。

(二) 仲裁裁判所 *Schiedsgericht* の権限が拡大され、すべての耕地整理関係事件に関する最終決定をなす第一審となった。ただし、市街地 *Ortsbering* または建築用地内の地片に関する争訟は、例外として上級仲裁裁判所に控訴することができた。同裁判所の構成員についても三人中二人の選任については、手続開始時において直ちに土地所有者によってなされることになった。

(三) 換地の原則については、いぜんとして一般的規定のみであり、とくに集団化手段を強化する改正はなされなかった。

右の改正は、当時の南ドイツにおける新しい耕地整理法の中でも、参加者の権利を最も強く制限しているものであった。そのためもあり、耕地整理事業は活発になり、従来あまり効果をあげていなかったが、一九二八年までに、整理を必要とする土地約四七六〇〇〇ヘクタール中の二七パーセントについて整理がなされたといわれている⁽²⁾。

(1) Lang, Eduard, *Die Flurbereinigung in Hessen*, Gießen 1953, S. 24 f.

(2) Hoster, W., a. a. O., S. 10; Deck, H., a. a. O., S. 43; *Hillebrandt/Engels/Geith, Reichsumlegungsordnung*, S. 73.

2 ヴェルテンベルク

一八八六年の耕地整理法は、民法典の施行規則（州の施行法）と一九〇九年の関連法によって若干の修正を受けた

が、耕地整理事業自体にとって意味のある改正は、一九三〇年十二月二三日付の同法の改正であつた。⁽²⁾

(1) 農道規整法として発展してきた耕地整理法が、地片の集団化を中心とした耕地整理を重視した内容に変わった。

(2) 右の目的の具体化として、事業実施要件が緩和された。参加土地所有者の過半数の同意を要する点は同じであつたが、従来は、右の過半数の者が地租課税基礎額の半額以上を課されていることが要件とされていたのを⁽³⁾変更し、耕地面積 *Ackerfläche* の過半数を所有していればよいことになった（後述一九三四年の改正参照）。

(3) 耕地整理によって生じた費用は、従来は、その全額を参加者が負担することになっていたが、耕地整理官庁の官吏が協同して行つた部分から生じた費用は、邦が負担することとなった。

(4) 参加者の組織としては、バイエルンの耕地整理組合を範として事業実施委員会 *Vollzugskommission* が設置されたが、参加者全体による組織体が設置されるのは、一九三七年の帝国耕地整令制定以降である。⁽⁴⁾

(1) *Feldbereinigungsgesetz vom 26. 1. 1931* (*Regierungsblatt für Württemberg vom 1931, S. 21 ff.*). 本法は、前年一月の改正をもとにして法文全体を整備し、右の日付で公布されたものである。

(2) *Deck, H., a. a. O., S. 43.*

(3) 拙稿「西ドイツ農地整備法制の研究」早稲田法学六〇巻三号二四頁。

(4) *Berkenbusch, F., Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland, Diss. 1972 S. 156.*

3 バーデン

一八八六法の成果は、すでに述べたように⁽¹⁾、決して満足すべきものではなかった。それは、この地方がドイツの他

の地方に比べても農地の分散化が進行していた地方であっただけになおさら残念なことであつた。全農業経営の約六〇パーセントが二ヘクタール以下の分散地経営であつたから、四六〇万の分散地が各農業経営に対して平均一六地づつ帰属していたことになる。⁽²⁾

バーデンの耕地整理法は、測量を中心とした事業から始めて、農道の規整と農地の集団化がこれに加わるという過程を経て発展してきたものであつたが、邦政府は、右に述べたような農地の実情に鑑みて、農地の集団化事業を効率的に実施できるようにするために、法改正に取り組まざるをえなかつた。かくして一九三一年三月二七日に成立した改正法の主要な内容は次の通りであつた。

(イ) 耕地整理の申請は、耕地整理の管轄官庁（水利・道路局）が、自らの発意で、または土地所有者、市町村、職能団体等の要請により、行うこととされた（七条）。

(ロ) 右の申請（実質的には職権）によって開始された手続は、頭数と面積の点で三分の二以上の多数の参加者が異議を申し立てる場合には、中止されることになつたが（一〇条）、この要件を充足しない限り、地区内の土地所有者は事業への参加を義務づけられることになつた。この点は、実質的にはプロイセンにおける立法状況が大きな影響を与えたとされている。⁽⁴⁾

(ハ) 従来は、準備作業に要した費用と官庁との関連で生じた手続費用については、原則として邦の負担とされていたが、今回の改正によって測量費用についても原則として五〇パーセントが、特別な場合には六〇パーセントが邦の負担とされることになつた。その他の費用は参加者の負担であるが、市町村による立替払制度が認められていた（三

三条)。

- (1) 拙稿「西ドイツ農地整備法制の研究(五)」早稲田法学六〇巻四号二四頁以下。
- (2) Deck, H., a. a. O., S. 42.
- (3) Gesetz über die Feldereinigung vom 27. 3. 1931 (Badisches Gesetz- und Verordnungs-Blatt, 1931, Nr. 18, S. 77)
- (4) Quadflieg, Friedrich, Die Teilnehmergeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, 1967, S. 22, Fußn. 80.

六 ナチス政権下における各邦の耕地整理法制の展開

1 一九三〇年代におけるドイツの政治・経済情勢と耕地整理

一九三三年一月にヒットラーパーペン政府が成立した後、二月の国会放火事件、三月の総選挙を経て、ナチスの権力は確立されていた。各邦での耕地整理立法においても、社会的・政治的情勢の変化は、間接的であれ、大きな影響を与えていたと思われる。

当時のドイツにとって最重要課題の一つは、龐大な失業者に仕事を与えることであった。ナチスドイツが採用した政策は、一方で失業者の一部を軍隊に吸収しつつ、他方では国内において自動車産業を振興させ(フォルクス・ワーゲンなど)、それに対応して高速自動車道(アウト・バーン)を建設することであった。しかしアウト・バーン建設

は、広大な農地を必要とする事業であり、しばしば農村集落を分断することになるため（個々の経営の分断も含む）、地域農業の構造的破壊に連なる恐れが生じていた。そこで、地域農業の構造に損失を与えないような方法でアウト・バーン建設を実施するために、それを目的とした耕地整理事業ができるように配慮する必要性が生じた。一九三三年に制定されたアウト・バーン事業創設法の改正に関する法律では、右のような点についても配慮されていた。

さらに、ダムや運河の建設も実施されており、その場合にも特定の農地所有者が土地を喪失する恐れが生じていた。そのために個別事業の実施のための法律が制定され、そこで右の事業のために耕地整理事業が実施できるように配慮されていた。

右の場合には、いずれも、土地収用の方法によっても事業用地を確保することは可能であったが、それでは、土地喪失の負担（金銭補償は別として）を特定の個人に集中させる結果になるし、地域の農業構造に対する配慮は極めて困難であった。耕地整理事業が土地収用に代る機能を営むことになるについては、この時代の政治的な背景だけでなく、一定の合理的理由があったという点を軽視してはならないだろう。

2 プロイセン

(1) 耕地整理官庁の中央集権化

従来から各地方に存在していた農村基盤整備局 *Landeskulturamt* が廃止され、上級官庁の出張所とされ、それに伴って局長の権限も出張所が行使することとされた。⁽³⁾ これは特に耕地整理について実施された改革ではなく、市町村制や行政組織の改革の一環としてなされたものであり、行政組織のナチス化の第一歩であったと考えられる。⁽⁴⁾

(2) 申請主義の廃止

耕地整理手続の導入には、参加土地所有者の過半数（地積）の賛成を必要とする旨の規定が廃止された。⁽⁵⁾ 参加者の賛成を要件とすることは、それがどのような割合であれ、個別的利益と全体的利益との調和を図るものである。ナチスイデオロギーの一つである「公益は私益に優先する」という公益優先のドグマが支配権を確立することによって、私益の側面が軽視されることになった、という点は否定することはできない。しかし、プロイセンにおける耕地整理の歴史においては、個々の農民の発起による事業よりも、邦の側からの改革という面が強かったこと、また他の諸邦における流れをみても、しだいに参加土地所有者の賛成の割合は、事業発起ないし開始要件としては、緩和される傾向にあったことには注意を払うべきである。

この職権主義の導入は、全プロイセンの耕地整理に大きな影響を与えることになった。

(4) 耕地整理組合の法的地位の整備・強化

一九三五年には、二つの重要な改正立法がなされている。その一つは、参加土地所有者の総体（結合体）を法的に位置づけることであった（他の一つは後述⁽⁵⁾）。

同年七月二二日付の耕地整理参加者の全体の法的地位に関する法律⁽⁷⁾は、参加者の全体が訴訟能力を有することを承認した。しかしこれは、通常の公法人のように権利能力を取得したわけではなく、その法的性質は組合であると解されていたから、事業が終了すれば、組合も消滅すると解されていた。⁽⁸⁾

(5) 耕地整理の迅速化

耕地整理の迅化を図るために、通知手続の代理、換地や評価に対する異議手続、施設の建設行為の早期の着手、登記の更正手続などが、簡易化ないし迅速化された。⁽⁹⁾

- (1) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens Reichsautobahn vom 18. 12. 1933 (RGBl. I S. 1081).
- (2) Gesetz für das Staubecken Turawa vom 4. 12. 1934 (RGBl. I S. 1201); Gesetz über den Bau der Saalealsperre bei Hohewarte vom 13. 2. 1935 (RGBl. I S. 189); Gesetz über den Grunderwerb für die Kanalisierung der Mittelweser vom 8. 3. 1936 (RGBl. I S. 149).
- (3) Verordnung zur Regelung einiger Punkte des Gemeindeverfassungs-, Verwaltungs- und Abgabenrechts sowie zur Änderung der ersten Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 17. 3. 1933 (GS S. 43).
- (4) Weiss, Erich, Zur Entwicklung der ländlichen Bodenordnung im Lande Nordrhein-Westfalen, 1982 S. 35.
- (5) Gesetz zur Abänderung der Umlegungsordnung vom 21. 9. 1934 (GS S. 253).
- (6) Berkenbusch, F., a. a. O., S. 124.
- (7) Gesetz über die Rechtsstellung der Gesamtheit der Umlegungsbeteiligten vom 22. 7. 1935 (GS S. 99).
- (8) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 147.
- (9) Gesetz zur Beschleunigung der Umlegung vom 3. 12. 1935 (GS S. 145).

3 バイエルン

全ドイツの規模で、抜本的景気対策をも兼ねて開始されたアウト・バーン建設は、一方では大量の労働量を必要と

するに至り、他方では大量の建設用地（大部分は農地）を必要とするに至った。その結果、用地自体の確保と地域農業の構造的破壊を防止するために、バイエルンにおいても耕地整理が必要とされ、関連する事務量の増大に伴って、耕地整理手続の簡易化と迅速化が必要となった。

このような目的のために、一九三三年一月七日付の耕地整理事業の迅速化に関する法律⁽¹⁾が制定された。バイエルンにおいては、本法において初めて、特別な場合についてではあるが、職権による耕地整理事業の導入が認められたとされている。⁽²⁾職権によって事業の実施を命ずることにより、従来必要とされていた準備手続や参加者の意見を取りまとめるための手続期日のための時間が不要になり、これにより手続の迅速化が図られた。

さらに、一九三七年には、ラントの法改正がなされ、耕地整理事業の費用を補填するために、七・五パーセントまでの減歩が許されることになった。しかし、これは、すでに帝国耕地整理令が成立し、一九三八年一月一日から施行されることになっていたこともあり、実務上は、ほとんど適用をみなかったとされている。⁽³⁾

(1) Gesetz über die beschleunigte Durchführung von Flurbereinigung vom 7. 12. 1933 (Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, S. 483).

(2) Schiögl, A. [Hrsg.], a. a. O., S. 189.

(3) Schiögl, A. [Hrsg.], a. a. O., S. 189.

4 ヘッセン（リダルムシュタット）

耕地整理事業には、当然のことながら多額の費用を要したが、利子負担の重さと事業費の絶対額の高さとにより、

一九二九年、三〇年になると、事業申請件数は著しく減少した。そして一九三二年、三三年には、ついに申請件数はゼロになってしまった。邦政府としても費用の面での努力をしていなかったわけではなかったが、その成果はついに現われなかったのである⁽¹⁾。

邦レベルでのナチス政府の誕生により、政府は直ちに、土地改良事業・定住計画 Meliorationsarbeit und Siedlungsprogramm に着手した。さらにこの分野での行政改革を実施したうえで、耕地整理事業費の問題に関する抜本的改革にふみ切った⁽²⁾。

一九三三年七月三日付の法律により⁽³⁾、耕地整理事業の実施を一定要件のもとで職権で命令することができ、かつ事業費を捻出するために、事業用地の七・五パーセントまで減歩を課し、これを分離して評価することができることになった。この減歩によって留保された土地は、ヘッセン邦の所有地となったが、その見返りとして、当該耕地整理事業の費用はその全額が邦の負担とされた。

このような改革が可能であるためには、一定の経費節減策が必要であった。第一に、測量作業については、測量局の職員を上・中・下級に分けて仕事の分担を明確にさせたこと（これにより、事業費は従来の六〇パーセントにまで節減されたという）、第二には、労働奉仕や非常奉仕などによる安価な施策が利用されることによって、土地改良事業の費用 Meliorationskosten は著しく節減された⁽⁵⁾。

一九三三年と三四年だけでも、この法律に基づいて一六四市町村 Gemeinde において一万八千ヘクタールの耕地整理事業が実施された⁽⁵⁾。

一九三四年には、右のような法制を補強するために、二つの改革が実施された。その一つは、公的利益のために市町村の共同地 Allmendgut に対する地域住民の利用権を廃止したことである。第二は、森林に関する改革⁽⁶⁾である。すなわち一村耕地 Gemarkung 内の森林部分に関する整理事業を実施し、土地所有形態上の欠陥を除去したのであった。

- (1) Hillebrandt/Eegels/Geith, a. a. O., S. 72.
- (2) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 73.
- (3) Gesetz, die Durchführung der Flurereinigungen in Gemeinden zum Zweck der Arbeitsbeschaffung betreffend, vom 3. 7. 1933 (Reg Bl. S. 165).
- (4) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 73.
- (5) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 73.
- (6) Waldreinigungsgesetz vom 27. 1. 1934 (Reg Bl. S. 14).

5 ヴェルテンベリク

一九三四年には、一九三〇年法の欠陥を除去するために、耕地整理法の第四次改正法⁽¹⁾が制定された。これによれば、従来は、耕地整理区域は連統的な土地を前提として設定されていたが、空間的に分離された土地であつて所有者が同一であれば、参加者の特別な議決がなくても、耕地の新配分を伴う耕地整理事業に編入することができるようになった。もちろんそれがその土地の農業的利用にとってより良い効果をもたらす場合でなければならなかった。手続の導入も簡易化された。そのほか、事業執行委員会の地位が「総統原理」の導入により強化された。邦や市町村の

事業への介入の機会が増え、参加者が負担すべき事業費を補填するために特別減歩をする可能性がひらかれた。⁽²⁾しかし、参加者組合の地位の明確化ないし強化は実現しなかった。⁽³⁾

- (1) Das vierte Änderungsgesetz zum Feldereinigungsgesetz vom 26. 1. 1934 (Reg. Bl. S. 27).
- (2) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 65.
- (3) Quadflieg, F., Die Teilnehmergemeinschaft nach dem Flurbereinigungsgesetz vom 14. Juli 1953 als Genossenschaft des öffentlichen Rechts, S. 21.

6 バーデン

すでに述べたように、ナチスドイツが採った景気対策は、全ドイツに大きな影響を与えた。とくに帝国アウト・バーンの建設事業を含む大規模な公共事業⁽¹⁾は、大量の農地を必要とし、その農地喪失による損失を受ける農民にとっては、すでに他の地域について述べたように金銭による補償ではまったく不十分であった。とくに小農経営が支配的である地域においては右の事情は大変に深刻なものであった。こうした事態を打開するために、一九三三年一〇月九日付の法律⁽²⁾が制定された。

本法によれば、事業実施のためにはや参加者の二分の一の賛成を必要としないことになった（職権主義の導入）。また、事業費の一部をまかなうために減歩を実施することが認められ、それによって邦に留保された土地は、内地植民事業 Siedlung のために用いられた。⁽³⁾

なお、本法においても、ヴェルテンベルクの場合と同様に、参加者の結合体に関する法規制はなされなかった。実

際には、事業実施委員会（構成員は、邦耕地整理局職員、農業官庁の職員、測量局職員、四人の専門家）が事業実施上の責任を負っていた。したがってそこには、参加者の総体はなく、事業 Unternehmen が存在しているだけであった。⁽⁴⁾

- (1) 帝国アウト・バーンとしては、フランクフルト・アム・マイン——カールスルーエ線が建設され、そのほかにも複数の排水用運河、幹線道路などが建設された。
- (2) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feldbereinigung vom 9. 10. 1933 (Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 219).
- (3) Hillebrandt/Engels/Geith, a. a. O., S. 68.
- (4) Berkenbusch, F., a. a. O., S. 146.

七 小括

1 経済政策と耕地整理

すでに見てきたように、北ドイツ連邦の成立から一八七一年のドイツ帝国の成立を経て、統一国家としての基盤が強固となるに従って、ドイツ帝国の政策がしだいに農業分野においても統一的に押し進められるようになってきた。農業は、ほんらい自然的条件、とりわけ土地に関する諸条件によって本質的に規定されるから、地域差を無視した統一的政策はとりえないが、帝国の経済政策が各邦の耕地整理のあり方に大きな影響を与えるようになってきた。一九二〇年代初頭の時期においては、敗戦直後における絶対的食糧難に対処するために、国政レベルでの内地植民政策

Siedlungspolitik と並んで、各邦レベルでの耕地整理法制の充実ないし改革が行われた。

その後の大インフレーションの時期を経てナチス政権が確立されると、失業対策を最重要課題とした経済政策として、アウト・バーンの建設等が実施されるようになり、これが開発行為のための耕地整理事業を必要とするに至った。

ナチズムは、ドイツ資本主義の特殊な政治的存在形態であったが、同時に帝国主義の一形態でもあった。政権確立後、間もなく武力を背景とした対外的侵略が開始され、そのために食糧の自給は基本的に重要な政策として位置づけられることとなった。その結果、農業基盤整備を中心とした農業生産の合理化施策はますます重要なものとなってきた。

このような農業政策上の必要性を早期に充足するためには、各農地所有者の権利、とりわけ私的土地所有権がしばしば障害となった。私的所有権の十分な保障、すなわち関係権利者の（特別）過半数の同意を緩和する以外に、耕地整理事業を迅速に実施することは難しいとの認識が行政サイドではしだいに一般化してきた。

食糧の増産がまさに公的利益の典型であったから、右のような障害を除去するためには、ナチス・イデオロギーの支柱の一つである「公益は私益に優先する」という原則は、最もふさわしい適用の場を獲得することになった。ただし、耕地整理法制における事業開始要件の緩和は、ナチスによって初めて実行されたわけではなく、一九世紀初頭から始まる近代ドイツ耕地整理の一〇〇年の発展史こそが、「要件」緩和の歴史であったということには注意しなければならない（後述）。

ここでは、ドイツ帝国において初めての統一法である帝国耕地整理令（一九三七年）の検討の前提としての意味をもちめて、各邦の耕地整理法制の主要な項目についてまとめておくことにしたい。

2 耕地整理概念

一九三〇年代において用いられていた耕地整理概念を表わす言葉の代表例をあげるとすれば、*Flurbereinigung*（バイエルン）、*Umlegung*（プロイセン）、*Zusammenlegung*（ザクセン）であろう。⁽¹⁾

(イ) バイエルンの一九二二年法によれば、*Flurbereinigung*とは、「土地の集団化 *Zusammenlegung* または農道の規整により、土地 *Grund und Boden* のより良い農業的利用を目的とする事業 *Unternehmen*」である。

(ロ) プロイセンの一九二〇年法における耕地整理概念は、次のようである。

「一村耕地 *eine Feldmark* 内の異なった所有者の地片 *Grundstücke* であって、互いに交叉し非経済的な形態を成しているものについては、そのより良き経営管理のために耕地整理を実施する *umlegen* ことができる。ただし、それによって農村基盤整備 *Landeskultur* の上で著しい改善が期待される場合に限る。」

(ハ) ザクセンの一九六一年法は次のように定めていた。

「*Zusammenlegung der Grundstücke* とは、農村にあって相互に交叉して存在している、異なった所有者の地片の交換 *Umtausch* であって、各所有者のためにその所有地を最も近くに関連させて配分し、一般的に経営管理に有利な状態を造り出すことを目的とするものである。」

ここにあげたものは数多くの耕地整理概念のうちのたった三つにすぎない。各地方でそれぞれの沿革と内容をもつ

た概念ないし名称が存在していたことについては、すでに述べたが、⁽²⁾一九三〇年代においては、法制的統一により、数は少なくなっているが、それぞれが特徴を有していた点では変りがなかった。

H・デックは、これらの概念を二つの観点から分析している。⁽³⁾すなわち、一つはその施策が農村基盤整備としていかに徹底したものであるかという観点であり、二つめは、農村基盤整備事業 *Landeskultur* 全体の中におけるその施策の位置づけの観点である。順次検討しておこう。

これまで検討してきた各邦の耕地整理事業の中で、最も徹底した施策を含むものは、バイエルンのケンプテン司教区で行われた *Vereinödung* (oder *Abbau*) である。これは、すでに述べたように、一人の所有する分散地を一つのまとまりをもった農地に集団化するものであるが、そのさい集落内の家屋は取り壊され、外部の集団化された農地の真中に移築された。その結果、散居村形態の農村が生まれることになる。これは多くの費用と労力を必要とし、移住該当者の生活を根底から変えることになるため、それを可能とする条件がない場合には実施不可能であった。

第二番目の形態は、集落形態を変更しないで、農地の交換分合ないし換地的手法と農道整備とが結合された施策である。右にあげた三つの耕地整理概念はほぼこれに該当する。

第三番目の形態は、ヴュルテンベルクなどの南ドイツ地方で主として行われていた農道施設 *Feldwegeanlage* の整備を中心とした *Feldbereinigung* である。この形態もしだいに発展して農地の集団化施策を含むようになり、第二の形態に合流するようになると考えてよい。

第二の観点は、他の農村基盤整備施策との関連で行われる場合の耕地整理事業をいかに位置づけるか、ということ

である。すでにプロイセンやザクセンの耕地整理立法史を検討したさいにみたように、農村近代化の課題を担った共同地分割事業と関連して農地の交換分合の事業が実施されたが、それがしだいに独自の耕地整理事業として確立してきたと考えてよい。南ドイツで農道整備事業の附随事業として開始された場合にも、しだいに主従の關係が逆転していったと考えられる。主として灌漑排水事業が実施される *Meioration* の附随事業として実施されることもあった。

さらに二〇世紀に入ってからには、プロイセンやバイエルンで河川の治水事業を実施するために耕地整理事業を導入した例などは、単に附随事業というよりも、一定の目的を達成するために必要な手段としての位置づけになると考えてよい。この種の耕地整理事業は、このような目的が存在する限り、手段としての位置づけを失なうことはない。

このようにして、通常の耕地整理概念は、農地の集団化を目的とした交換分合ないし換地的手法と農道規整的手法とを重要な内容としたものとして確立してきたものであるが、その過程において同時に、他の従たる事業ではなく、独自の事業として確立してきたと考えてよい。ただし、最後に述べた特定開発事業のための耕地整理は、後に別種類の耕地整理手続として発展してゆくことになる点に注意しなければならない。

3 耕地整理官庁

各邦における様々な耕地整理の立法史において管轄官庁の果たした役割は、その内容の違いに応じて様々である。

(i) 共同地分割が発端になった場合には、それ自体が邦の農村近代化政策であったから、その主たる事業（共同地分割）のための官庁が存在しており、事業自体が実質的には官庁主導型のものであったと考えてよいであろう。この点は、一八二一年法による事業が極めて容易に開始されるようになっていたために農村に深刻な動揺が生じ、その結

果、一八三八年法で事業発起要件を厳格化したという過程にも現われている。この様なタイプの耕地整理事業においては、官庁の果す役割が決定的に重要なものであったという点については、改めて強調するまでもないことである。

(四) これに対して、南ドイツ諸邦で多くみられたように、関係農民の合意が事業実施の基礎におかれていた場合には、まず初めに、全員同意がない場合でも事業実施にふみ切れるようにするために、邦（官庁）の関与を必要とした。さらにかなり高率な関係者の合意（例えば五分の四など）を確保するために、村民による説得と併せて官庁側からの積極的な働きかけが重要な役割を果たされ⁽⁴⁾ている。

(五) どのような形態の耕地整理であるにせよ、農地面積に影響なしには実施しえないから、測量技師の役割は大変に重要であったが、通常は、測量局の技師が派遣されたから、その意味では、測量局が事業関連官庁として重要な役割を担っていたことになる。

(六) 事業実施過程で生じる当事者からの異議申立を処理するために、第三者機関が必要であった。性質上、訴訟に親しまない事件や、当事者が簡易な解決を望む場合もあったから、この場合にも管轄官庁の役割は重要であった。

このようにして、公的権力は、単に立法的介入をしただけではなく、管轄官庁を創設することによって耕地整理事業に積極的介入を行い、しだいに耕地整理事業自体が、官庁主導型の手続として確立してきたということができよう。

4 手続

(イ) 耕地整理の実施上のイニシアティブが参加者自身の側にある場合には、その成果は、必然的に事業実施の方法

に依存することになる。つまり、事業がいかに摩擦なく実施されたかということが決定的に重要なことであった。また耕地整理事業自体を広く普及するためにも、事業を摩擦なしに実施することは周辺に対する影響という点でも大變に有意義なことであつた。⁽⁵⁾

摩擦の少ない方法で実施すれば、当然のことながらその過程で異議が出されたり、訴訟になったりすることも少なくなることを意味している。

(四) 事業の中心は土地であるから、そこで生じる摩擦も地積や土地の評価をめぐるものが最も重要であつた。その意味では、手続過程論としても、有能な測量技師や耕地に関する専門家を官庁の側で準備するようになったことはむしろ当然のことであつたといえよう。

(ハ) 異議が出された場合には、これを適切に処理することが必要となる。手続全体をいくつかに区分して、その段階ごとに異議を処理する方法がとられるのもそのためであつた。異議のために事業実施が長期化し、その間耕作ができないという事態は極力避けるべきであつたから、異議について必ず適切な申出期間が設けられるのが常であつた。⁽⁶⁾

(ニ) 手続の確立過程は、本質的には、官庁主導型の手続としての確立過程であり、測量技師など専門職官吏の関与を中心としたものであつた。しかしこれと同時に、土地の評価、道路網の作成、耕地整理計画の作成などにさいしては、地元の事情に精通した者の参加が重要であるとの認識がしだいに強まり、様々な形で手続過程への参加者の関与が認められるようになった。同様のことは、異議申立機関についても言えることである。

このような点は、一九二〇年のプロイセン法における調停所 *Schiedsgericht* への素人の参加 (*Laienrichter* としての参加) や、バイエルンの一九二二年法における業務分担 (手續上の責任は官吏を長とする理事会に、土地の評価は参加者の代表者に) にも現われている。⁽⁷⁾

5 費用

(イ) 耕地整理に関する総費用は、調整処理費用 *Regulierungskosten*、附随費用 *Nebenkosten*、施設設置 *Folgeinrichtung* の費用の三つに区分されるのが一般である。⁽⁸⁾ 調整処理費用とは、各種の官庁を利用することに対する手数料 *Gebühr* のことである。広義の費用のうち、最初に減免の対象となる部分である。例えばプロイセンではこれを免除し、測量にさいして補助労働力の提供義務を課するようになる。附随費用とは、測量にさいして参加土地所有者のもとで生じる附随費用や境界標の費用などである。施設設置費用とは、耕地整理に関連して実施される土木工事関連の費用であり、具体的には、道路および地溝の建設・整備費用である。

(ロ) 右の三種の費用の割合がどのようなであったかは、H・デックによれば次の通りである。⁽⁹⁾

第一次世界大戦前の時点で、総費用が一ヘクタール当り約一〇〇ライヒスマルク (RM) であったとすれば、調整処理費用三RM、附随費用三〇RM、施設設置費用六〇ないし七〇RMであったという。

もちろん総費用の額もその各種目別の割合も各邦、各地域で様々であったから、右の数字は一応の目安にすぎない。例えば、バイエルンのように官吏の人件費の一部を参加者に負担させていた場合には、調整処理費用も割高となり、ヘクタール当り一二ないし一五RMであったという。

(ハ) 耕地整理の費用は、各受益者がその受けた利益の割合に従って負担する、という原則から出発したということができるが、測量を中心とした事業内容からしだいに耕地の集団化、区画形成、道路・地溝の整備をも内容とするようになるに従って、費用総額も高くなり、耕地整理制度を發展させてゆくには、費用負担の問題が最大のネックとなるに至った。

問題は、耕地整理事業によって各参加者が得た利益は、直ちに実現するものではないが、費用は直ちに負担しなければならぬ、という点にあった。手数料等の減免では問題の本質的な解決にはならないから、結局は、バーデンにおいて早くから実施されたように、邦による融資制度の導入しかなかったということができよう。事業による利益が長期にわたって具体化するものである以上、融資も長期でなされる必要があった。

さらに、第一次大戦後のプロイセンにおいて実施されたように一定の基金 (staatliches Folgeinrichtungsfonds zur Förderung der Landwirtschaft) からの補助金 Zuschuß も右の問題解決にとって有効な手段であった。

その他に二つの有効な手段があったとされている。一つはバイエルンの場合であり、農道等の施設を参加者自身が完成させるという方法である。二つめはヘッセンの場合であり、ここではまず、参加者に対して補助労働力の提供を要求することによって調整処理費用の軽減を図り、施設設置費用については、耕地整理地区内の土地の二ないし三パーセントを保留地とし、それを処分した売上金によって右の費用をまかなうという方式である。ゼーリンクによれば、これは右の費用をまかなって余りあり、施設基金として留保されることもあったという。⁽¹⁰⁾

6 発起権

一村規模のまとまりをもった農地について耕地整理事業を実施するには、同地区内の土地所有者の賛成を得なければならぬが、私的土地所有権の尊重のもとに全員同意を必要としたのでは、事業実施はほとんど不可能である。その意味では、各邦の耕地整理法制の発展史は、この事業開始要件の緩和の歴史であったといっても過言ではない。この要件は数字で表わされるため一覧表にすることが可能である。一九世紀初頭から帝国耕地整理令の制定前までの主要邦の法令について整理すると、次の通りである。⁽¹⁾

邦 名	制定年度	賛 成 者 の 割 合 など	初期の目的
プロセイン	一八二一 一八三八 一八七二 一九二〇	一人でも可能 参加者の四分の一（面積による） 参加者の二分の一（頭数と地相による） 参加者の四分の一（面積による）、一部職権主義	共同地分割
ザクセン	一八三四 一八六一	参加者の三分の二（頭数と面積による） 参加者の二分の一（ 〃 ）	共同地分割
ハノーファー	一八四二 一八五六	参加者の二分の一（頭数）、三分の二（面積と地租額） 参加者の二分の一（面積と地租額）	共同地分割と 囲込み立法
シュレズヴィヒ	一七六六	参加者の三分の二（頭数）	囲込み立法
ホルシュタイン	一七六八 一八七六	職権主義 参加者の二分の一（頭数、収益価格、Landeskulturの著しい改善）	囲込み立法 共同地分割

バイエルン	一八六一 一八八六 一九二二	参加者の五分の四（面積と地租額） 参加者の二分の一（面積と地租額、ただし四分の三で中止可能） 参加者の三分の一（頭数）二分の一（面積）一部職権主義	農道整備
バーデン	一八五六 一八八六 一九三一	参加者の三分の二（頭数と地租額） 参加者の二分の一（頭数） 職権主義（頭数と面積による三分の二の異議で中止）	農道整備
ヴュルテンベルク	一八六二 一八八六 一九三一	参加者の二分の一、地租額の三分の二 参加者の二分の一（頭数と地租額） 参加者の二分の一（頭数と面積）	農道整備
ヘッセン	一八七一 一九二三	参加者の二分の一（頭数、面積、地租） 参加者の五分の一（頭数、面積）	農道整備

右の一覧表からも、事業開始要件緩和の大きな流れを見てとることができる。プロイセンが例外的にみえるのは、典型的な共同地分割令から出発しているためである。本格的な耕地整理立法は一八七二年法からであるから、その限りでは例外ではないことになる。

後に述べる帝国耕地整理令において職権主義が導入されたことを評価するにさいしては、そのナチス的要素と並んで、右のような歴史的な流れを決して軽視してはならないであろう。

7 成果

一九三三年の農業調査によれば、ドイツ帝国 (Altreich) における農用地面積は二千六百七十万五千ヘクタールで

主要地域における耕地整理状況一覧表（100ha）

邦 名	全農用地	耕地整理を必要とした土地	内 整理済地	整理必要地
プ ロ イ セ ン	16,902	4,883(28)	1,941(40)	2,942(60)
ザ ク セ ン	919	360(40)	200(50)	160(50)
オルデンブルク	423	30(9)	19(47)	18(53)
バ イ エ ル ン	4,133	1,800(44)	150(8)	1,650(92)
バ ー デ ン	675	550(79)	100(17)	450(83)
ヴェルテンベルク	1,074	650(59)	220(31)	430(69)
ヘ ッ セ ン	393	311(78)	115(38)	196(62)
チューリンゲン	2,612	403(67)	107(27)	296(73)

出典：Deck, H., a a O., S. 53

あり、そのうちさらに耕地整理を必要とする面積は約六百ヘクタール（二二パーセント）であった。⁽¹²⁾

当時のドイツにおける耕地整理の必要度は、全農用地面積中对する耕地整理を必要とする農用地面積の割合（二二パーセント）では実は明確にならない。全農用地面積においてほんらい耕地整理を必要としていた面積のうち、未整理用地が何パーセント残っているか、という点の方が重要であろう。それは約六七パーセントになる。

ドイツの各地域において約一〇〇年にわたる努力にもかかわらず、ほんらい耕地整理を必要としていた土地のうちのわずか三三パーセントについて実施できたにすぎないことになる。この数字は、この事業の困難さと、また同時に促進のための政策的介入の必要性とを明らかにしているものといえることができる。

(1) Deck, H., a a O., S. 11.

(2) 他の用語例については、拙稿「西ドイツ農地整備法制の研究

」本誌五八巻四号六八頁。および Deck, H., a a O., S. 11,

Fußnot 12) を参照。

- (3) Deck, H., a. a. O., S. 11.
- (4) Deck, H., a. a. O., S. 44.
- (5) Deck, H., a. a. O., S. 46.
- (6) Deck, H., a. a. O., S. 46.
- (7) Deck, H., a. a. O., S. 47.
- (8) Deck, H., a. a. O., S. 48.
- (9) Deck, H., a. a. O., S. 48.
- (10) Deck, H., a. a. O., S. 49 f.
- (11) Deck, H., a. a. O., S. 51. 本表は同書の表を参考にして作成したが、数字の誤りは原典に当って訂正してある。
- (12) Deck, H., a. a. O., S. 5.

(未完)